



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vuur als gemeenschappelijke vijand

Haverkamp, G.

Citation

Haverkamp, G. (2005, October 20). *Vuur als gemeenschappelijke vijand*. Reed Business Information bv, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3733>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3733>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**VUUR
ALS
GEMEENSCHAPPELIJKE VIJAND**

**VUUR
ALS
GEMEENSCHAPPELIJKE VIJAND**

proefschrift
ter verkrijging van
de graad van doctor aan de universiteit Leiden
op gezag van de rector magnificus Dr. D.D. Breimer
hoogleraar in de faculteit der wiskunde en
natuurwetenschappen en die der geneeskunde
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op donderdag 20 oktober 2005
klokke 16.15 uur

door

Gerrit Haverkamp

geboren te Aalten

in 1955

Promotiecommissie

Promotor:	Prof.dr. U. Rosenthal
Referent:	Prof.mr.dr. E.R. Muller
Overige leden:	Prof.dr. J.J. van Hoof Prof.dr. J. de Vries

NUR 600

ISBN 90 5901 370 0

© 2005 Reed Business Information bv, 's-Gravenhage

Foto omslag: Fogo de Chiado 25-08-1988 Governo de Lisboa.

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur, redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

*“ Qui omnia legibus determinare vult,
vitia irritabit potius quam corriget”.*

*“ Wie alles door wetten wil bepalen zal
kwade neigingen veeleer prikkelen dan
verbeteren “*

Spinoza
in: Tractatus Theologico-Politicus,
Hoofdstuk xx

VOORWOORD

Na een lange periode van studeren, onderzoeken, schrijven en corrigeren is het einde van het manuscript een feit. Het is nu definitief geworden. Ik mag en hoef niets meer aan te passen of te verbeteren. Dit wordt even wennen voor mij en mijn directe omgeving, na al die jaren ‘vrijwilliger in de wetenschap’ te zijn geweest. In dit opzicht is de totstandkoming van deze dissertatie een participerende observatie geweest zonder dat ik zelf als vrijwilliger bij de brandweer heb gefunctioneerd. Het continu beschikbaar zijn voor je manuscript en de risico’s dat het toch – om wat voor reden dan ook – niet zou lukken. Het enige waarmee ik geen directe ervaringen heb opgedaan zijn confrontaties met leven en dood. Dit is voorbehouden aan de échte brandweervrijwilligers en hulpverleners en niet aan degene die er een dissertatie over heeft geschreven. Wel heb ik moeten ervaren dat gedurende de lange tijd dat ik aan de dissertatie heb gewerkt enkele dierbaren zijn overleden. Hierbij denk ik aan Gerard Herkemij, directeur brandweer, Jan Westervelt, mijn schoonvader en niet in de laatste plaats aan Wim Haverkamp, mijn vader.

De hulp die ik heb gekregen en mijn eigen vertrouwen op een succesvolle afronding waren de steunpilaren om ondanks het lange tijdsbeslag door te gaan. Theoretische concepten van onderlinge interdependentie, relatieve autonomie, dwang van buitenaf en zelfdwang heb ik aan den lijve mogen ondervinden. In het bijzonder denk ik aan de concrete bijdrage die Ines Balkema, Sue van der Zalm, Nicolien Wamsteker, Sylvia Roes, Renske Katiman, Loes Kloppenborg, Sjoerd Rekker, Ries Kruidenier, Wouter Zitter en Peter Dekker hebben geleverd aan dit proefschrift. Ook heb ik veel morele steun ervaren van leiding en andere collega’s van directie Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen en Grote Stedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze dissertatie was nooit gerealiseerd zonder de hulp en het vertrouwen van anderen. Deze ondersteuning is niet alleen beperkt gebleven tot Nederland. Ik dank Vera Goldschmidt Ferreira voor haar bemiddelende rol bij de foto’s uit Lissabon die voor de omslag van het boek zijn gebruikt en Ramon Guinjoan Barons die mij vele malen wegwijs heeft gemaakt in de Catalaanse en Spaanse brandweer.

Maar de grootste supporters en critici waren Josien, Ernst en Jeroen. Hoe vaak heb ik jullie niet moeten uitleggen dat het nog niet klaar was... en dat het de volgende keer waarschijnlijk wel zover zou zijn... Maar ook dan was het weer niet af. Mede dankzij jullie geduld is het nu écht zover. En bovendien hebben jullie nu kunnen zien hoe het in jullie ogen niet zou moeten.

Ernst en Jeroen als jullie zover zijn dan word ik ook jullie supporter... Immers, de beste stuurman staan nog steeds aan wal. Nu ik ook nog het vaarbewijs voor jullie heb gehaald en ook het duikbrevet mag ik eindelijk van wal steken... Jullie ook nog bedankt!

INHOUD

VOORWOORD	7
HOOFDSTUK 1 Inleiding en probleemstelling	11
HOOFDSTUK 2 De totstandkoming van de vrijwillige brandweer als sociaal proces	47
HOOFDSTUK 3 Vrijwilligerswerk	93
HOOFDSTUK 4 Vrijwilligerswerk bij de brandweer en rampenbestrijding in West-Europa en de Verenigde Staten	135
HOOFDSTUK 5 Vrijwilligerswerk bij de brandweer in weerwil van permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood	191
HOOFDSTUK 6 Slotbeschouwing en conclusies	253
SUMMARY	295
BIJLAGE 1	313
BIJLAGE 2	316
BIJLAGE 3	320

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1

Toenemende interdependentie tussen mensen en het beschavingsproces

Het is verwonderlijk dat mensen nog steeds bereid zijn om vrijwillig brand- en rampbestrijdingstaken* uit te voeren. Deze brandweervrijwilligers moeten ook in de huidige samenleving permanent beschikbaar zijn en bereid zijn om soms in levensbedreigende omstandigheden te werken tegen een relatief lage beloning. Bovendien is het bestrijden van branden en rampen een kerntaak van de overheid. Het is bijzonder dat kerntaken van de overheid kunnen worden overgelaten aan onderlinge verbanden tussen mensen. In deze dissertatie wordt verklaard waarom mensen vrijwilligerswerk bij de brandweer verrichten, ondanks alle gevaarsaspecten voor betrokkenen, en waarom de overheid deze kerntaken aan onderlinge verbanden kan overlaten.

Sinds mensen in nederzettingen wonen, zoals dorpen en steden, zijn zij zich meer gaan specialiseren. Hierdoor is de noodzaak voor mensen om volledig in alles zelf te kunnen voorzien kleiner geworden en is de onderlinge afhankelijkheid tussen mensen toegenomen. De samenwerking tussen mensen wordt bevorderd, indien mensen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Zij zullen dan eerder via overleg of onderhandeling tot overeenstemming komen. De toenemende arbeidsverdeling of functionele specialisatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de toenemende interdependentie tussen mensen. Daarnaast oefenen dreigingen van buitenaf meer dwang op mensen uit om tot overeenstemming jegens elkaar te komen en samen te werken dan situaties waarin er geen dreigingen van buitenaf zijn.

Mensen die bedreigd worden door het water van de zee, zullen een gemeenschappelijk belang hebben om het gezamenlijk eens te worden over de wijze waarop zij zich tegen het water kunnen beschermen. Zij zijn in grote mate op elkaar aangewezen. Dit betekent dat mensen zelden geheel vrij zijn om zelf te kiezen op wie ze aangewezen willen zijn en van wie ze afhankelijk willen zijn. Het sociale leven heeft vaak een dwingend karakter (1) *Goudsblom 1973*. Boven-

*Brand- en rampenbestrijdingstaken wordt verder in de tekst aangeduid met brandbestrijdingstaken.

dien is het waarschijnlijk dat bij mensen die in toenemende mate van elkaar afhankelijk zijn geworden, het wederzijds vertrouwen groeit. Hierdoor worden onderlinge verbanden van mensen krachtiger en de vertrouwensbanden sterker. In een dergelijke samenleving zullen mensen een grotere bereidheid hebben om zich vrijwillig in te zetten voor anderen.

Het vrijwillig of onverplicht verrichten van gevaarlijke werkzaamheden ten behoeve van de collectieve veiligheid hangt samen met formele dwang door de staat en met krachtige onderlinge verbanden tussen mensen. Mensen komen niet spontaan tot noodzakelijke samenwerking, zeker niet als dat risico's voor hen inhoudt. Deze mensen zullen dan op de één of andere manier tot samenwerking gedwongen moeten worden. In veel sociale situaties moeten mensen tot iets gedwongen worden en het met elkaar eens proberen te worden. Dit betekent dat dwang door de staat als derde partij nodig is, indien mensen onafhankelijk van elkaar functioneren en toch gezamenlijk activiteiten moeten ondernemen. Indien mensen moeten samenwerken, maar dit niet willen of kunnen dan ontstaat er een strijd van allen tegen allen. Vrijwillig aanvaarde macht of gezag ontstaat, wanneer mensen een 'maatschappelijk contract' sluiten om macht over te dragen aan een derde partij, de staat (2) *Hobbes 1968*.

Dwang van buitenaf (Fremdzwang) en zelfdwang (Selbstzwang) komen voort uit menselijk samenleven. Mensen zijn afhankelijk van de natuurlijke omgeving, maatschappelijke samenhangen en van de eigen mogelijkheden tot beheersing en zelfsturing. Het is kenmerkend voor moderne samenlevingen dat dwang van buitenaf sterker en sneller toeneemt dan de ontwikkeling van zelfdwang en zelfsturing (3) *Elias 1971*. De strijd tegen het water heeft eeuwen geduurd, terwijl een krachtig centraal gezag dit met dwang van buitenaf waarschijnlijk veel eerder tot stand had kunnen brengen (4) *Romein en Romein 1940*.

Formele en informele controle zoals wetten, voorschriften en sociale controle leiden eerder tot het beïnvloeden van het gedrag van mensen dan socialisatie en internalisatie zoals opvoeding en verinnerlijking. Maar de mate van gedragsbeïnvloeding is bij socialisatie en internalisatie over een langere periode gerekend sterker en effectiever. Het verinnerlijken of internaliseren van buitenmenselijke samenhangen (natuur) is niet zozeer een rechtlijnig mechanisch proces, alswel een proces dat in zichzelf begrepen moet worden. Het is een zelfsturend verband of figuratie. Deze figuraties zijn sociale processen tussen mensen, waarbij de uitkomsten vaak onvoorspelbaar zijn. Het samenleven is een figuratie van op elkaar betrokken en met elkaar vervlochten handelingen van mensen die relatief autonoom zijn van strevingen, motieven en bedoelingen van individuele mensen (5) *Elias 1971*.

De totstandkoming van zelfdwang is een gevolg van een langdurig leerproces van het reguleren van conflicten tussen mensen. Het onderhandelen of praten over conflicten heeft gaandeweg het voeren van de fysieke strijd over conflicten vervangen. Processen van verburgerlijking en democratisering hebben ervoor gezorgd dat het reguleren van conflicten door onderhandelingen zich over steeds meer groepen heeft uitgebreid. Onderhandelen als vorm van zelfdwang wordt door steeds meer mensen beheerst en kan als gegeneraliseerd leren worden beschouwd. Als gevolg hiervan zijn mensen beter in staat hun primitieve gedragingen in te perken en deze om te zetten in constructieve activiteiten voor zichzelf, anderen en een steeds grotere externe omgeving. Deze ontwikkeling leidt tot een uitbreiding van het beschavingsproces. Dit beschavingsproces is geen min of meer vastliggend of teleologisch doel waar mensen doelgericht naar op weg zijn, maar is achteraf gereconstrueerd. Het proces van beschaving of civilisatie is onbedoeld en onvoorzien totstandgekomen. Het is een blind en onvoorspelbaar proces dat niet door mensen is bedacht en geleidelijk is gerealiseerd (6) *Elias 1982*. De ontwikkeling van het samenleven van mensen als civilisatieproces is geen rechtlijnig proces van toenemende civilisering. Dit betekent dat er in de geschiedenis ook perioden van afnemende beschaving en achteruitgang, zoals de Eerste en Tweede Wereldoorlog, zijn.

Maar over langere perioden in de geschiedenis is er een civilisatieproces (7) *Elias 1982*. De arbeidsverdeling heeft een bijdrage geleverd aan dit civilisatieproces. Als gevolg hiervan worden de samenwerking en de reikwijdte van de vertrouwensrelaties tussen mensen vergroot. 'De toenemende functionele specialisatie bevorderde de dwang tot voortdurende actieve zelfdisciplineren in West-Europa bij de top- en middengroepen van de samenleving. Gaandeweg hebben elementen van zelfdisciplineren zoals de noodzaak tot vooruitzien en een actieve afstemming van het individueel gedrag op langere termijn zich uitgebreid over steeds bredere lagen van de bevolking' (8) *Elias 1982*.

De totstandkoming van deze zelfdisciplineren bij grote groepen in de samenleving heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de bereidheid van mensen om zonder dwang branden te bestrijden.

Voor deze studie is het sociologische theoretische concept van de principiële vervlochtenheid van menselijke handelingen relevant. De toenemende arbeidsverdeling die steeds meer mensen onderling afhankelijk van elkaar maakt en bijdraagt aan de zelfdisciplineren van mensen. De Gemeenschap als het oorspronkelijke en natuurlijke type van samenleving die de menselijke betrekkingen kenmerkten is vervangen door de Gesellschaft, waarin de menselijke relaties meer verzakelijkt en individualistisch zijn. De reikwijdte van deze inzichten beperken zich tot West-Europa en de Verenigde Staten. In deze landen

is de brandbestrijding en de hulpverlening tijdens calamiteiten voor een belangrijk deel op vrijwilligheid en niet op een verplichting gebaseerd. De onderlinge verwevenheid van organisationele en maatschappelijke vormen en processen zijn de verklaring van de vrijwilligheid bij de brandweer. Processen van professionalisering en schaalvergroting hangen samen met de overgang van een traditionele (Gemeinschaft) naar een moderne samenleving (Gesellschaft). Sterke bindingen tussen mensen op kleine schaal hebben plaats gemaakt voor zwakkere bindingen tussen mensen op grotere schaal. Processen van bureaucratisering, commercialisering en rationalisering hebben de macht van professionele groepen in het publieke domein uitgebreid. Hierdoor kunnen mensen de greep of betrokkenheid bij de samenleving verliezen. De mate waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving is van invloed op de mate, waarin mensen bereid zijn om zich in te zetten voor de veiligheid. De sociologie van de veiligheid kan de verbanden aangeven tussen burgerparticipatie op het gebied van veiligheid en sociale cohesie en fragmentatie.

1.2

Tegenwerpingen tegen de principiële vervlochtenheid van menselijke handelingen

In deze dissertatie ga ik uit van de theorie van Elias. Er zijn verschillende empirische, voluntaristische en deterministische tegenwerpingen mogelijk tegen zijn theorie van de principiële vervlochtenheid van menselijke handelingen. Ik ga niet in op de kritiek over zijn gehele beschavingstheorie (9) *Goudsblom* 1973. De kritiek richt zich tegen de empirie van de theorie en tegen het niet-maken van een principiële scheiding tussen actoren (voluntaristisch) en factoren (deterministisch).

In het sociale leven zijn mensen zelden vrij om zelf te kiezen op wie ze aangevoelen willen zijn en van wie ze afhankelijk willen zijn. Het sociale leven heeft dus veelal een dwingend karakter. Mensen worden als gevolg van natuurlijke omstandigheden, die hen van elkaar afhankelijk maken, gedwongen om samen de strijd om het bestaan te voeren. Mensen zullen uit noodzaak gaan samenwerken en indien mensen langdurig met elkaar moeten samenwerken kunnen de vertrouwensbanden tussen mensen worden opgerekt en is er een sociaal proces van wederzijdse afhankelijkheden en verbondenheden van mensen ontstaan. Dit leidt ertoe dat het gedrag van mensen steeds minder wordt gestuurd door dwang van buitenaf en steeds meer door zelfdwang. Gaandeweg hebben elementen van zelfdisciplineren, zoals de noodzaak tot vooruitzien en een actieve afstemming van het gedrag op langere termijn, zich steeds meer uitgebreid over bredere lagen van de bevolking (10) *Elias* 1982.

1.2.1

Empirische kritiek

Echter de werkelijkheid van alledag of de empirie kan ook heel anders uitpakken. Mensen kunnen zich bedreigd voelen door andere (voor hen onbekende) groepen, met als gevolg dat ze niet met anderen willen samenwerken. Samenwerking met andere groepen mensen is dan nauwelijks meer mogelijk. Ook kan een toename van nieuwe groepen voor de oude bestaande groepen zodanig bedreigend worden ervaren dat deze nieuwe groepen niet worden toegelaten in hun omgeving of grondgebied. Het gevolg hiervan is dat in plaats van dat de vertrouwensbanden tussen mensen worden versterkt, er opnieuw een strijd ontbrandt tussen groepen (11) *Schuyt 1991*. Dit betekent dat om de sociale orde te handhaven in de samenleving en in de persoonlijkheid van mensen die tot deze samenleving behoren continu dwangmechanismen (*Fremdzwang*) moeten worden aangebracht. Dwang van buitenaf is noodzakelijk om het gedrag van mensen te beïnvloeden.

Als mensen uit zichzelf eigenlijk niet willen samenwerken, is externe noodzaak en dwang van buitenaf dan wel voldoende om mensen tot vreedzaam samenleven te brengen? De vraag is dan welke vormen van gedragsbeïnvloeding in de samenleving en in de persoonlijkheid van mensen een rol spelen en ervoor zorgen dat de sociale orde wordt geborgd (gehandhaafd). Volgens Etzioni zijn dwang, economische voordelen en normatieve waarden drie bronnen van waaruit de sociale orde in stand wordt gehouden (12) *Etzioni 1961*. 'There are three major sources of control, whose allocation and manipulation on account to a great extent for the foundations of social order. These control sources are coercion, economic assets, and normative values'.

Hij benadert het sociale-ordevraagstuk vanuit de vraag waarom mensen hun leiders volgen. De leiders (elite) en de omstandigheden bepalen welke bron het meest geschikt is om te worden ingezet en de volgers bepalen of zij willen volgen. Op grond van deze drie bronnen volgen mensen hun leiders. Dit betekent dat naarmate de noodzaak tot zelfbehoud (voortbestaan van een samenleving of organisatie) groter is eerder dwangmiddelen zullen worden ingezet. De theorie veronderstelt een zekere mate van keuzevrijheid van elite en hun volgers.

1.2.2

Voluntaristische kritiek

Homans' uitgangspunt is gebaseerd op economische voordelen. Mensen zullen ten gevolge van beloningen en straffen op den duur bepaalde gedragingen

meer vertonen dan andere gedragingen (13) *Homans 1961*. 'Op het niveau van de stam, het dorp, de kleine groep dat wil zeggen op het niveau van een sociale eenheid, waarvan elk lid een directe kennis kan hebben van elk van de andere leden, is de menselijke samenleving vele millennia langer dan de geschreven geschiedenis tot coherentie in staat geweest' (14) *Homans 1966*. Schaalvergroting van samenwerking tussen kleine groepen leidde tot een beloning in de vorm van een versterkte beheersing van een overvloedige natuur zoals een vruchtbare omgeving (15) *Homans 1966*.

Groepen zullen alleen samenwerken met andere groepen, indien dit tot wederzijds voordeel leidt. Samenwerking is dan een wilsuiting of keuze die meestal bewust wordt gemaakt op basis van een kosten- en batenanalyse. Mensen worden voornamelijk gedreven door eigenbelang. Interactie wordt opgevat als een uitwisseling van (im)materiële zaken. De ruilprocessen worden alleen voortgezet, indien beide partijen vinden dat zij ervan profiteren. Er is dus sprake van duurzame ruilprocessen ofwel van ruilrelaties. Homans herleidt sociale verschijnselen tot een gedrags- of leerpsychologie. 'We have stated five main propositions, which we took from the findings of behavioral psychology but modified so that they should apply to human exchange – the situation in which each of at least two men emits activities reinforced by the activities of the other –' (16) *Homans 1961*.

De 5 belangrijkste door hem gewijzigde stellingen uit de gedrags- en leerpsychologie (17) *Homans 1966* die van toepassing zijn op ruilrelaties tussen mensen (hulpverleningssituaties) zijn:

- Zodra een hulpvrager kenbaar heeft gemaakt geholpen te willen worden (stimulus) en de hulpverlener wordt beloond (beloning), dan zal naarmate de hulpvraag meer overeenkomsten vertoont met de voorgaande hulpvraag, de hulpverlener opnieuw hulp verlenen (activiteit).
- Hoe vaker in een bepaalde tijdsperiode de hulpvrager de hulpverlener belooft, hoe vaker de hulpverlener hulp wil verlenen.
- Naarmate de hulpvrager meer hulp nodig heeft, zal de hulpvrager daar naar vragen, des te groter zal zijn/haar waardering zijn als de hulpvrager deze hulp ontvangt en naarmate de hulpverlener behoefte aan zelfbevestiging heeft, des te vaker zal hij/zijn hulp verlenen.
- Hoe vaker een hulpverlener in het nabije verleden voor zijn activiteit is beloond, hoe minder waardevol de volgende eenheid van die activiteit voor een hulpverlener wordt.
- Zodra de ruilbalans voor de hulpverlener niet (meer) in evenwicht is, is het waarschijnlijker dat de hulpverlener boos en ontevreden wordt.

In de ruilrelatie staat de afweging tussen kosten en baten centraal. Er dient een zeker evenwicht te bestaan tussen de stimuli, beloning en activiteit. De hoeveelheid beloningen die worden ingebracht en de waardering die de ontvanger aan de kwaliteit van activiteit toedeelt is bepalend voor het vervolg van de ruilrelatie. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat ieder mens over dezelfde hoeveelheid ruilwaar beschikt. Dit is onwaarschijnlijk. Dit betekent dat er in situaties van ongelijke ruilwaar een derde partij noodzakelijk kan zijn om de ruilbalans in evenwicht te brengen. Ook zijn ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met stimuli en beloningen van groot belang bij het verlenen van hulp in de tegenwoordige tijd.

Volgens Homans zijn in de moderne Westerse samenleving mensen in een bepaalde mate ontlast van dwang van de traditionele samenleving. Het verlies van deze dwang is ook gepaard gegaan met het behoren bij een groep. Wanneer de vrijheid of het maken van eigen keuzen niet meer inhoudt dan een emotioneel isolement, dan zullen deze groepen niet meer blijven bestaan. Om verval of anomie te voorkomen zouden mensen een kleine succesvolle groep (broederschap) moeten vormen. Groepen, waarvan de leden elkaar kennen. Deze kleine groepen zullen dan zodanig moeten samenwerken dat de meest essentiële belangen van elk lid worden veiliggesteld (18) *Homans 1966*. De vraag is of dit als gevolg van het ontbreken van directe economische voordelen voor allen, dwangmiddelen en normatieve waarden nog wel gerealiseerd kan worden. Ook is het de vraag of ieder lid van de kleine groep wel over dezelfde hoeveelheid ruilwaar beschikt. Indien dit niet zo is dan zal toch macht van de één op de ander worden uitgeoefend.

In aanvulling op de gedragspsychologische benadering van Homans verklaart Blau interactie niet uit individuele eigenschappen, maar als sociale verschijnselen. Naarmate mensen vaker met elkaar ruilen, groeit het wederzijds vertrouwen zodanig dat dit de schuldbalans tussen mensen meer in evenwicht zal brengen (19) *Blau 1968*. Handelen uit eigenbelang kan dan onbedoeld leiden tot verbondenheid en vertrouwen van mensen jegens elkaar.

1.2.3

Deterministische kritiek

De samenleving kan worden gezien als een historisch proces waarvan de richting, weg en vorm (mede) bepaald worden door de gezamenlijke wil van de erbij betrokken mensen (voluntaristisch) dan wel als onafwendbare ontwikkeling (deterministisch). Durkheims uitgangspunt is dat de sociale verschijnselen niet verklaard moeten worden uit het actieve handelen van mensen,

maar allereerst uit de sociale dwang van de omgeving op het individu (Fremdzwang) (20) *Durkheim 1969*. Gaandeweg is dit inzicht van Durkheim veranderd. De dwang die eerst van buitenaf op mensen wordt uitgeoefend, wordt vervolgens door mensen opgenomen en daarna een deel van henzelf (21) *Becker en Boskoff 1957*. Als gevolg van dit internalisatieproces voelen mensen dit niet meer als dwang van buitenaf, maar als een deel van henzelf.

Hoewel ik mij bewust ben van tegenwerpingen tegen Elias's theorie, houd ik ondanks alle beperkingen vast aan zijn theorie.

1.3

Brandbestrijding door vrijwilligers als civilisatieproces

De verbinding tussen collectieve veiligheid (natuur en maatschappelijke organisatie) en de vermogens van mensen tot zelfbeheersing en zelfsturing vormt de verklaring voor de bereidheid om vrijwillig branden en rampen te bestrijden. De rode draad van deze dissertatie is de relatie tussen processen van beschaving, collectivisering en collectieve actie.

Het is minder vanzelfsprekend dan veel mensen zullen veronderstellen, dat de collectieve veiligheid (branden en rampen) zonder dwang of vrijwillig wordt gewaarborgd door mensen die zelf niet getroffen zijn door een brand of een ramp. Tot ver in de Middeleeuwen was vluchtgedrag bij een brand of ramp meer gebruikelijk dan hulpgedrag. Uit zelfbehoud hielpen mensen alleen familieleden en bekenden. In zo'n situatie is er weinig garantie voor onderlinge solidariteit van mensen jegens elkaar op het gebied van de openbare veiligheid. Deze veiligheid kan dan alleen worden gewaarborgd als er een dwingende derde partij zoals de stadsbesturen is, die mensen kon dwingen om in noodsituaties hulp aan anderen dan familie en bekenden te verlenen.

Het beheersen van vuur is één van de problemen waar mensen uit zelfbehoud oplossingen voor moesten zien te vinden (22) *Goudsblom 1992*. De dreiging vanuit de externe omgeving als noodzaak om hiertegen collectief maatregelen te nemen, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het voorkomen en bestrijden van branden en rampen. Brandbeheersing bestaat uit twee elementen, te weten het voorkomen van branden (preventie) en het bestrijden van branden (repressie). Beide elementen zijn verweven met elkaar. Veel aandacht voor preventie in opvoeding en regelgeving leidt tot een kleiner aantal branden dat bestreden moet worden. Toch kunnen branden niet altijd worden voorkomen. Zodoende zullen er altijd branden blijven ontstaan, die uit oogpunt van bescherming van mensen bestreden

moeten worden. In veel van deze situaties gaat het om kwesties van leven en dood.

Naarmate mensen meer gevaarlijke (brandbare, giftige en explosieve stoffen) zijn gaan gebruiken, zijn ook de kansen op branden en rampen groter. Een samenlevingsverband is hierdoor gedwongen rekening te houden met de nadelen van het gebruik van vuur en moet hiertegen individueel en collectief actie ondernemen. Branden hebben niet alleen consequenties voor de direct getroffen of de veroorzakers, maar ook voor degenen die door overslag van brand kunnen worden getroffen. Hieruit kunnen rampen zoals stadsbranden ontstaan. Branden hebben sterke externe effecten en kunnen de collectieve veiligheid bedreigen. Ze kunnen het meest effectief worden voorkomen door allerlei vormen van zelfbeheersing zoals opvoeding en internalisatie en dwang van buitenaf zoals wet- en regelgeving en sociale dwang (23) *Goudsblom 1992*.

Indien er toch brand uitbrak dan hielpen – tot ver in de Middeleeuwen – burens, bekenden en familieleden van de getroffen en elkaar bij het bestrijden van deze brand. Later in de geschiedenis werd deze wederzijdse ondersteuning binnen primaire verbanden aangevuld met meer georganiseerde vormen van brandbestrijding op basis van formele en informele dwang (24) *Goudsblom 1992*. Vanaf het ontstaan van vrijwillige brandweerorganisaties werden branden ook bestreden op basis van zelfdwang. De verandering van het bestrijden van branden door dwang van buitenaf naar brandbestrijding door zelfsturing kan worden beschouwd als een proces van civilisatie. Vrijwillige brandweertien richtten zich in eerste instantie op individuele waarden zoals het beschermen van privé-eigendom en het verrichten van avontuurlijk werk met een hoge maatschappelijke waardering. Vervolgens leidden deze individuele waarden tot sociale waarden die zich richtten op het verlenen van hulp bij branden en rampen aan anderen.

‘De maatschappelijke verheffing van de brandweer vertoont allerlei kenmerken van een met succes gevoerde “beschavingscampagne” (25).’ *Goudsblom 1992*. Destijds ontstond er een beeld van het brandweerwerk als een roeping voor burgers die bereid waren in geval van nood omwille van hun medemens al hun andere beslommingen opzij te zetten, of als een nobel beroep voor degenen, die zich volledig in dienst stelden van deze taak en zelfs bereid waren bij het uitoefenen ervan hun leven te offeren’ (26) *Goudsblom 1992*.

Hoewel het ontstaan van vrijwillige brandweerorganisaties kan worden beschouwd als een expressie van beschaving, is het beeld dat brandweervrijwilligers primair gedreven worden door idealisme, kameraadschap en gemeenschapszin te idealistisch. Dit geschetste romantische beeld van brand-

weervrijwilligers lijkt niet overeen te komen met de werkelijkheid. Immers daarvoor was de noodzaak en het eigenbelang van bepaalde groepen te groot. Status en bescherming van eigendom waren voor velen een belangrijke reden om zich als vrijwilliger bij de brandweer aan te melden. Het mythische beeld van brandweervrijwilligers is ontstaan, doordat het vrijwillig bestrijden van branden een nieuw maatschappelijk verschijnsel was. Het bestrijden van branden kreeg status en werd een voorbeeld voor anderen. Het bereid zijn om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is niet alleen gebaseerd op een opofferingsgezindheid, maar ook op wederkerigheid. Deze wederkerigheid bevordert de duurzaamheid en stabiliteit van het vrijwilligerswerk bij de brandweer. Dit betekent dat sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen waarschijnlijk een beperkte invloed zullen hebben op de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Wel kunnen deze ontwikkelingen ertoe leiden dat brandweervrijwilligers steeds minder in staat zijn om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Met als gevolg een afnemende inzetbaarheid van brandweervrijwilligers.

1.4

De overgang van de traditionele naar een moderne samenleving

De overgang van de traditionele naar de moderne samenleving heeft het proces van uitwendige naar inwendige disciplineren (van Fremdzwang naar Selbstzwang) bevordert. Een gevolg hiervan is dat een moderne en individualistische samenleving voor een belangrijk deel uitgaat van verinnerlijkte gedragsregulering. Traditionele of collectivistische culturen worden gedomineerd door uitwendige gedragsregulering (27) *Hofstede 1991*. Deze uitwendige gedragsregulering vindt voornamelijk plaats door primaire verbanden van familie en bekenden en door formele dwang van de staat.

Eén van de verklaringen waarom mensen bereid zijn om vrijwilligerswerk te verrichten is het maken van een afweging tussen kosten en baten die samenhangen met het verrichten van vrijwilligerswerk. In deze verklaring wordt de individualistische keuzetheorie centraal gesteld. Het maken van een bewuste afweging tussen kosten en baten wordt in de individualistische keuzetheorie beschouwd als Leitmotiv voor de bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten. De tekortkoming van deze theorie is dat de individualistische keuzetheorie niet in staat is om een ding onafhankelijk van zijn functie of nut te beoordelen. Zingeving aan het handelen wordt ondergeschikt gemaakt aan nut en functie (*Verdinglichung*). Het is waarschijnlijk dat mensen een zekere afweging zullen maken voordat zij bereid zijn om vrijwilliger bij de brandweer te worden. Maar het enkel en alleen verklaren van het verlenen van hulp aan

mensen in hulpeloze en machteloze situaties met alle gevaarsaspecten voor deze hulpverleners op basis van een persoonlijke kosten-batenanalyse is te beperkt. Mensen kunnen onvoorwaardelijk hulpgedrag vertonen jegens andere mensen, zonder dat er direct voordeel is. Hulpgedrag is dan geïnstitutionaliseerd gedrag.

Bij hulpgedrag als geïnstitutionaliseerd gedrag wordt menselijk handelen in belangrijke mate gevormd, bemiddeld en gekanaliseerd door historisch gevormde institutionele arrangementen (28) *Goddijn 1973*. De dwang van de sociale omgeving op het individu zorgt ervoor dat in veel situaties min of meer gestandaardiseerde gedragsvormen worden gehanteerd. Dit gedrag is dan geïnstitutionaliseerd. Mensen gaan zich op een bepaalde wijze gedragen om te voldoen aan de verwachtingen van anderen. Het gedrag is tot een gewoonte geworden. Er is dan sprake van dwang van de sociale omgeving op het individu. Zodra mensen niet meer door instituties worden gereguleerd en dit wordt niet gecompenseerd door regulatie van primaire en formele entiteiten, dan kan sociale veronachtzaming of anomie ontstaan. Onder anomie wordt verstaan een toestand, waarin een individu of een groep zich vervreemd voelt van zekere en zinvolle relaties met anderen. Mensen worden dan niet meer herkend of erkend. Naarmate de sociale relaties meer fragmentarisch worden, verbreekt ook de gemeenschappelijke zingeving (29) *Berger en Berger 1978*. Dit betekent dat het verrichten van loonarbeid (sociale participatie) of het verrichten van vrijwilligerswerk (burgerparticipatie) in een moderne samenleving de (functionele) verbinding tussen mensen bevordert. Maar ook dat mensen die niet participeren in de sociale omgeving veel eerder buitengesloten zullen worden.

In een samenleving waar nuttigheidswaarde een steeds grotere betekenis krijgt voor het handelen van mensen is de kans groot dat de sociale cohesie (een stabiel evenwicht tussen individu en zijn sociale omgeving), binnen deze samenleving zal afnemen en dat zij zal anonimiseren. Een voorbeeld hiervan is de Verenigde Staten, waar sinds een aantal jaren een achteruitgang wordt geconstateerd van het sociaal kapitaal (30) *Putnam 2000*.

Een geciviliseerde of verburgerlijkte staat vormt een belangrijke basis voor burgerparticipatie. Mogelijk is dit de verklaring dat de staat een kerntaak zoals de collectieve veiligheid kan laten uitvoeren door burgers, die niet in dienst zijn van de overheid. De overheid moet bij het bestrijden van branden en rampen in noodsituaties op haar burgers kunnen rekenen. Ook al zijn er risico's aan verbonden. Voor de burgers moet de staat geloofwaardig en kredietwaardig zijn (geciviliseerde of civiele staat). Er lijkt een sterke wederzijdse afhankelijkheid te bestaan tussen de geloofwaardigheid van de staat en de bereidheid

van burgers om zich in moeilijke omstandigheden voor elkaar in te zetten. Een belangrijke functie van vrijwillige verbanden of associaties is dat mensen zich vrijwillig bij elkaar aansluiten om op basis van particulier initiatief gemeenschappelijk doelen te realiseren. Een onbedoeld gevolg hiervan is dat de cohesie in een samenleving wordt versterkt. Onderlinge verbanden tussen mensen kunnen een belangrijke functie vervullen als het gaat om de overdracht van tradities en waarden. Zij kunnen mensen beschermen tegen anomie en de alom aanwezige staatsmacht (31) *Stouthuysen 1993*.

1.5

Collectivisering en collectieve actie

De staat heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het oplossen van de dilemma's van collectieve actie, waarbij sommigen bijdragen en anderen profiteren. Maar het is de vraag of dit dilemma wel volledig kan worden opgelost in de collectiviteit (32) *Putnam 2000*. De staat kan wetten tot stand brengen en maatregelen nemen waardoor het dilemma van collectieve actie wordt opgelost. Toch zal het dilemma in veel gevallen blijven bestaan en als spanningsveld tussen mensen op een andere wijze dan via de staat worden opgelost.

Een van de nadelen van staatsdwang is dat weinig wordt overgelaten aan de vermogens tot zelfsturing (zelfwerkzaamheid en zelfstandigheid), waarover mensen kunnen beschikken. Hiermee maakt de staat mensen van zich afhankelijk. Dit betekent dat mensen in moderne samenlevingen minder afhankelijk zijn geworden van primaire en traditionele sociale verbanden, zoals familie en bekenden, maar veel meer afhankelijk zijn geworden van grootschalige bureaucratische en commerciële instituties en organisaties.

De hoge verwachtingen die burgers van de staat en haar professionele groepen instituties hebben, leiden er waarschijnlijk toe dat burgers minder verantwoordelijkheid nemen en een nog groter beroep op de hulp van de staat doen. Hierdoor ontstaat een sterke toenemende afhankelijkheid van professionele groepen en deskundigen (33) *Schuyt 1991*. Bovendien zijn de transactiekosten van de staatsbureaucratie veel hoger dan wanneer onderlinge verbanden van burgers vrijwillig tot collectieve actie komen. Deze onderlinge verbanden hebben ook een positieve invloed op de onderlinge relaties en bindingen van mensen en op de cohesie van de samenleving. Het lijkt alsof onderlinge verbanden van burgers zijn verdrongen door professionele groepen van staat en markt. Het versterken van de onderlinge verbanden van mensen zal een tegengewicht bieden tegen de toenemende macht van professionele groepen uit bureaucratische en commerciële organisaties. Indien de knellende regels van

de staat en de uitwassen van de commercie worden beperkt zal er meer ruimte komen voor onderlinge verbanden van burgers. Het terugdringen van de macht van professionele groepen ten gunste van maatschappelijke groepen zal de kracht van de onderlinge verbanden versterken.

Als gevolg van de functionele specialisatie of de arbeidsverdeling zijn mensen steeds meer afhankelijk geworden van grotere sociale verbanden. Deze toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen grote groepen mensen leidt tot het oprekken van de vertrouwensbanden jegens elkaar. Hierdoor is in algemene zin de binding tussen groepen versterkt, maar de binding binnen groepen kleiner geworden. Dit proces blijft niet alleen beperkt tot het niveau van de nationale staat. De Europese Unie wordt steeds belangrijker voor Nederland. Hetzelfde geldt voor de mondialisering van de economie. Ook hier neemt in algemene zin de binding van groepen op Europees en mondiaal niveau toe in samenhang met een dalende nationale identiteit. De openbare veiligheid vormt een deel van deze collectivisering.

Het bestrijden van branden en rampen zijn collectieve goederen, omdat het genot hiervan aan geen lid van de collectiviteit kan worden onthouden. Collectieve goederen zijn goederen, waarvan niemand kan worden buitengesloten (34) *Musgrave en Musgrave 1985 en Savas 1987*. Bovendien kan het sociaal niet aanvaardbaar worden geacht om mensen buiten te sluiten. Het overlaten van de keuze om wel of niet branden te bestrijden kan niet worden overgelaten aan de individuele beslissing van mensen, omdat de externe effecten van branden en rampen zeer groot zijn (35) *Kleerekooper 1957*. Collectieve goederen vallen onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Maar de overheid kan de uitvoering van deze taken overlaten aan private partijen of aan onderlinge verbanden van mensen. Indien de overheid taken op het gebied van brandbestrijding overlaat aan onderlinge verbanden van mensen ontstaat het dilemma van collectieve actie.

Dit betekent dat sommige mensen niet zullen bijdragen en dus profiteren van de mensen die wel bijdragen. De mensen die niet bijdragen vertonen dan free-riders gedrag. Hierbij doet zich de vraag voor of het realiseren van een collectief goed als openbare veiligheid op basis van vrijwilligheid wel voldoende stabiel is. Immers, er ontbreekt een effectief coördinerende centrale instelling als de staat die mensen desnoods kan dwingen om een bijdrage te leveren. Toch kan door het oprekken van de vertrouwensbanden tussen mensen, de veiligheid ook door onderlinge verbanden van mensen met vrijwilligers worden geborgd. Vaak zullen mensen blijven bijdragen, omdat ze erop vertrouwen dat anderen dat ook zullen doen. Zolang deze verwachtingen blijven uitkomen, zullen mensen op basis van wederzijds vertrouwen hun bijdrage blij-

ven leveren (36) *Sen 1974*. Daarnaast zullen mensen onafhankelijk van anderen hun bijdrage willen leveren, omdat de incentives die samenhangen met de uitvoering van deze taak voor hen aantrekkelijk zijn (37) *Van den Doel 1990*. Het overlaten van de uitvoering van publieke taken zoals het bestrijden van branden en rampen aan vrijwilligers stelt eisen aan de bereidheid van burgers om deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk te verrichten en aan de geloofwaardigheid van de staat. De overheid is en blijft verantwoordelijk voor de openbare veiligheid en vrijwilligerswerk bij de brandweer is niet vrijblijvend.

1.6

Brandbestrijding op basis van vrijwillige associatie

Zodra mensen iets gezamenlijk gaan ondernemen (collectieve actie), ontstaan er associatievormen, waarbij het mogelijk is om gezamenlijk doeleinden te realiseren. Deze doeleinden kunnen door individueel gedrag niet of moeilijk verkregen worden. Dit geldt ook voor het bestrijden van branden, omdat branden door de externe effecten nauwelijks of niet door individueel handelen bestreden kunnen worden. De materiële noodzaak of de sociale druk is dan zo groot dat mensen zich gezamenlijk moeten inzetten om bij elkaar branden te bestrijden. In de strijd tegen branden is samenwerking geboden of het bevoegd gezag moet zich doen gelden en mensen dwingen om hulp aan anderen te verlenen.

Het bestrijden van branden is lange tijd gebaseerd geweest op burenhulp en hulp van bekenden. Later ontstonden er gildenbrandweren en plichtbrandweren die tegen wil en dank bij iedereen branden bestreden. Na negatieve ervaringen met deze brandbestrijdingsorganisaties ontstonden er in navolging van de Verenigde Staten ook in West-Europa vrijwillige brandbestrijdingsorganisaties. Stads- en dorpsbesturen en later centrale overheden hebben ervoor gezorgd dat door het nemen van (preventieve) veiligheidsmaatregelen zoals verbeteringen van bouwvoorschriften, bouwmaterialen en de organisatie van de brandbestrijding, de risico's voor brandbestrijders kleiner zijn geworden. Dit heeft tot gevolg gehad dat de brandbestrijding voor de brandbestrijders veiliger en aantrekkelijker is geworden (38) *Braudel 1984*.

Hoewel de lokale overheden verantwoordelijk waren voor de brandbestrijding werd de uitvoering meestal gedaan door vrijwillige brandweerverenigingen die veelal autonoom functioneerden van de lokale overheden. Brandweerverenigingen met vrijwilligers zijn primair georiënteerd op hun leden en vervolgens op dreigingen in de (lokale) omgeving. Hierdoor bestaat de kans dat er onvoldoende verantwoording richting de samenleving plaatsvindt. Dit

geldt met name indien er weinig toezicht vanuit de overheid plaatsvindt op deze autonome brandweerverenigingen (39) *Polak en Verstedes 2001 en Scholtens en Drent 2004*.

Deze primaire interne gerichtheid maakt brandweerverenigingen enigszins onberekenbaar. Deze onzekere factor kan worden gecompenseerd door duurzame elementen in de functie van het bestrijden van branden, die aantrekkelijk zijn voor de participerende individuen. Hierdoor is de intrinsieke behoeftebevrediging van vrijwillige brandweerlieden verweven geraakt met de behoeften van een samenlevingsverband. De instandhouding van de vrijwilligheid bij de brandweer is dus afhankelijk van de incentives uit de functie en de intensiteit waarmee zij een relatie met de omgeving weet te onderhouden. De duurzaamheid en stabiliteit van het vrijwilligerswerk bij de brandweer kunnen in belangrijke mate worden verklaard doordat het vrijwilligerswerk bij de brandweer is gebaseerd op welbegrepen eigenbelang en niet op altruïsme.

Zodra vrijwillige verbanden of associaties een sterke interne samenhang en homogeniteit vertonen, ontstaat een grote onderlinge verbondenheid met de gemeenschappelijke doelstelling. Zo'n gesloten, naar binnen gerichte organisatie kan problemen opleveren bij de algemene beschikbaarheid van de brandbestrijdingsorganisatie. Zodra deze vrijwillige associaties bereid zijn om met de externe omgeving te communiceren, waardoor een zekere mate van sympathie en vertrouwen over en weer ontstaat, kunnen collectieve goederen ook door vrijwillige associaties worden vervuld. De vertrouwensbanden die eerst alleen golden binnen brandweerverenigingen worden opgerekt en uitgebreid tot de externe omgeving. Vrijblijvende samenwerking tussen brandweerverenigingen en de externe omgeving ontwikkelt zich dan tot een moreel verplichtende samenwerking. Vrijwillige organisaties zijn sterk afhankelijk van de bereidheid van de participanten om de gestelde doeleinden te realiseren. Professionele of bureaucratische organisaties functioneren relatief onafhankelijk van de bereidheid van de participerende individuen.

In tegenstelling tot de brandweer werken de meeste organisaties in de gezondheidszorg en bij de politie met vrijwel alleen beroepskrachten. De macht van professionele groepen binnen brandweerorganisaties is weliswaar toegenomen, maar in mindere mate dan in politieorganisaties en gezondheidszorginstellingen. Brandweerorganisaties in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland zijn nog steeds voor zo'n 70-95 procent afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. Een belangrijke verklaring voor dit onderscheid is dat gezondheidszorginstellingen en politieorganisaties een zodanige hoeveelheid hulpvragen hebben dat hierdoor moet worden voldaan aan de vraag naar

een continue inzetbaarheid van mensen. Deze organisaties hebben door vergroting van het gebied van waaruit de hulpvragen komen ook een continu inzetbaar hulpaanbod kunnen realiseren.

Branden, rampen en andere calamiteiten zijn onvoorspelbaar en komen afhankelijk van het risicogebied incidenteel voor. Als gevolg van discontinue hulpvragen zijn beschikbaarheid en inzetbaarheid gescheiden. Alleen in gebieden met hoge concentraties mensen en gevaarlijke stoffen is het aantal hulpvragen zodanig hoog dat brandweerorganisaties over continu beschikbaar personeel moet kunnen beschikken. Brandweervrijwilligers zijn gedurende kantoortijden slechts beperkt inzetbaar. Dit betekent dat brandweerkorpsen in risicovolle gebieden met grote concentraties mensen meestal overdag over brandweertaken in beroepsdienst beschikken.

Naarmate vrijwillige brandweerverenigingen sterker afhankelijk van de omgeving zijn, wordt voor hen het handhaven van zelfbestuur steeds moeilijker. Zodra deskundigen of professionele groepen worden toegelaten tot brandweerverenigingen worden deze vrijwillige brandweerverenigingen in hun autonomie bedreigd. Dit heeft als gevolg dat deze verenigingen relatief autonoom worden. Brandweertaken in beroepsdienst zijn meestal in dienst van de lokale overheid en zullen brandweerverenigingen eerder willen laten integreren in de overheidsorganisatie. Vrijwilligers bij de brandweer zijn in toenemende mate afhankelijk geworden van professionele groepen en van overheidsorganisaties. De toenemende macht van brandweertaken in beroepsdienst maakt steeds meer personen afhankelijk van hun deskundigheid (40) *De Swaan 1976 en Schuijt 1991*.

Deze professionele groepen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de taakuitbreiding en de kwaliteitsverhoging van de vrijwillige brandweer. Maar zodra brandweertaken in beroepsdienst worden toegelaten tot brandweerorganisaties met vrijwilligers, worden geleidelijk ook de belangrijkste beslissingen door hen genomen. Daarna zal het gemeenschapselan van de oorspronkelijke brandweerverenigingen en de ideële of normatieve en sociale bindingskracht van de groep kleiner worden en krijgt de oriëntatie van brandweervrijwilligers een meer utilitair karakter. Dit betekent dat de interne binding kleiner wordt en de functionele binding tussen groepen onder invloed van het stellen van hogere eisen zal toenemen. De romantiek van het verrichten van het brandweervak wordt steeds meer vervangen door professioneel vakmanschap. Voor veel brandweerorganisaties met vrijwilligers betekent dit dat zij hierdoor steeds meer het karakter van een mengvorm van een vrijwillige organisatie en een taakorganisatie aannemen.

De gevolgen van de toenemende macht van professionele groepen zijn voor brandweervrijwilligers het afnemen van autonomie, het moeten samenwerken met beroepskrachten, grotere aandacht voor vakmanschap, het uitbreiden van taken, het verbeteren van de rechtspositie en het voldoen aan toenemende functie-eisen. Enerzijds hebben beroepskrachten de machtsposities binnen de van oorsprong vrijwillige brandweerverenigingen overgenomen. Toch blijven beroepskrachten afhankelijk van brandweervrijwilligers, omdat zij altijd voor de exit-optie kunnen kiezen. Anderzijds wordt er door deze beroepskrachten grotere aandacht besteed aan de kwaliteit van de brandbestrijding. Hierdoor is het niveau van deskundigheid en vakbekwaamheid van brandweervrijwilligers gestegen, maar ook de belasting van brandweervrijwilligers.

Bovendien zijn geleidelijk de doeleinden van brandweerorganisaties uitgebreid. Deze verbreding is het resultaat van handelen over een lange periode. De primaire doelstelling van brandweerorganisaties is het bestrijden van branden. Naarmate de samenleving zich verder ontwikkelt zijn de veiligheidsrisico's gestegen en is de macht van professionele groepen groter geworden. Dit heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijke taken van de brandweer uitgebreid zijn met technische en medische hulpverlening en het bestrijden van rampen of grootschalige calamiteiten. De wettelijke taken van de brandweer in Nederland zijn (41) *Brandweerwet 1985*:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren en ongevallen anders dan bij brand;
- het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen.

In de Nederlandse Brandweerwet is rekening gehouden met de maatschappelijke dynamiek van de openbare veiligheid. Artikel 1 lid 4 sub 2 van de Brandweerwet 1985 biedt door de term 'anders dan bij brand' mogelijkheden om de brandweer nieuwe taken te laten verrichten. Tegelijkertijd ontstaat dan de discussie over welke taken wel en niet bij de brandweer horen. Daarnaast maakt het een groot verschil of een brandweerkorps geheel uit brandweerlieden in vrijwillige dienst bestaat of uit brandweerlieden in beroepsdienst. Brandweerorganisaties met brandweerlieden in beroepsdienst beschikken meestal over zogenaamde restcapaciteit die ontstaat door hun permanente aanwezigheid op de kazerne. Brandweerlieden in vrijwillige dienst werken gedurende kantoor tijden meestal voor andere werkgevers. Dit betekent dat een uitbreiding van taken ook gevolgen kan hebben voor de werkgevers in het hoofdberoep. Zodra het taken betreft die geen levensbedreigend karakter hebben, maar

dienstverlenend zijn, kunnen er spanningen met werkgevers in het hoofdberoep ontstaan. Hierbij kan worden gedacht aan het leegpompen van kelders, het reinigen van een wegdek of het openen van gesloten liftdeuren. Deze taken moeten ook in relatie worden gezien met het groot aantal loze meldingen. Dit groot aantal loze meldingen zijn schadelijk voor de motivatie van brandweervrijwilligers en de werkgevers in het hoofdberoep.

Vrijwillige brandweerverenigingen in de Verenigde Staten en West-Europa zijn ontstaan uit gezamenlijke initiatieven van burgers en stadsbesturen met als doel om branden te bestrijden. Deze gezamenlijke initiatieven van burgers en besturen kunnen worden beschouwd als collectieve actie. De lasten die voortvloeien uit het bestrijden van branden vormen het dilemma van collectieve actie inzake het garanderen van de veiligheid. De inspanningen (tijd, geld en energie) komen ook ten goede aan burgers die zelf niets aan die inspanningen willen of hebben geleverd (*free-riders principle*). Het dilemma van collectieve actie wordt opgelost door wederkerigheid: mensen geven, maar zij ontvangen ook. Het leveren van een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving bevredigt ook individuele behoeften van vrijwilligers. Er bestaat een verwevenheid tussen datgene wat sociaal en wat individueel genoemd kan worden. Veel organisaties zijn gebaseerd op wederzijdse verwachtingen van mensen jegens elkaar (42) *Weick 1979*.

1.7

Betekenis van vrijwilligerswerk bij de brandweer

De betekenis van vrijwilligerswerk bij de brandweer voor brandweervrijwilligers zelf, wordt gevormd door de wederkerigheid tussen collectief en eigenbelang. Het collectief belang van het borgen van de collectieve veiligheid door de inzet van vrijwilligers leidt tot een hoge waardering van burgers voor dit specifieke vrijwilligerswerk. Deze waardering leidt weer tot status en prestige bij vrijwillige brandweerlieden. Deugden zoals mededogen met de hulpeloosheid en machteloosheid van slachtoffers van branden en rampen, hulpverlenende instelling en gemeenschapszin, worden verbonden met aspecten van eigenbelang. Deze aspecten zijn onder meer avontuur, sensatie, waardering en respect, sociale contacten en vakmanschap. Desondanks zullen de baten en lasten (schuldbalans) voor brandweervrijwilligers niet altijd in evenwicht zijn.

Er zijn verschillende 'offers' die mensen moeten brengen, indien zij als brandweervrijwilliger werkzaam zijn. Brandweervrijwilligers moeten 24 uur per dag, 7 dagen per week oproepbaar zijn voor uitrukken. Deze permanente beschikbaarheid kan een behoorlijke belasting voor brandweervrijwilligers vor-

men. Ook betreft het risicovolle werkzaamheden: vrijwilligers bij de brandweer kunnen geconfronteerd worden met levensbedreigende situaties. Daarnaast moeten zij om hun professionaliteit op peil te houden een aantal vaste avonden per week besteden aan het volgen van opleidingen en oefeningen.

Ondanks de nadelen van het vrijwilligerswerk bij de brandweer verbinden vrijwilligers hun avontuurlijke hobby vaak aan het verlenen van hulp aan anderen. Hiervoor ontvangen brandweervrijwilligers sociale waardering, status, kameradschap en hiermee kunnen zij zich onderscheiden van andere burgers. Ten gevolge van deze wederkerigheid is permanente beschikbaarheid geen echte belasting voor brandweervrijwilligers. Het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt pas een zware belasting zodra de directe sociale omgeving zoals partners, kinderen en werkgevers in het hoofdberoep de permanente beschikbaarheid voor de brandweer niet meer toestaan.

Om andere mensen te redden of om schade te beperken zullen soms gevaarlijke acties noodzakelijk zijn. Brandweervrijwilligers moeten soms risicovolle werkzaamheden verrichten. Ook hier geldt wederkerigheid. Risicovolle omstandigheden voor brandweervrijwilligers houden avontuur en spanning in en kunnen als compensatie dienen voor kenmerken van een moderne samenleving die op veiligheid is gericht.

De minst aantrekkelijke kant van de functie is de confrontatie met aspecten van leven en dood. Het zijn niet alleen slachtoffers die soms hulpeloos en machteloos zijn, maar ook de hulpverleners zelf. Zeker in situaties wanneer slachtoffers niet meer gered kunnen worden. Bovendien kunnen collega-hulpverleners zwaargewond raken of omkomen tijdens reddingsacties. Daarnaast kunnen brandweervrijwilligers in aanraking komen met afwegingsprocessen van leven en dood. Wie moet als eerste in veiligheid worden gebracht? Tot hoever moet het eigen leven in de weegschaal worden gelegd om anderen te redden? Vragen die menselijk gezien nauwelijks te beantwoorden zijn en tot psychische afwijkingen (trauma's) kunnen leiden. Brandweervrijwilligers beschikken over een opofferingsbereidheid. Toch volgt uit het voorgaande de volgende these. De bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer of institutioneel hulpgedrag te verrichten is niet gebaseerd op opofferingsbereidheid, maar op wederkerigheid.

Op grond van literatuuronderzoek en empirisch onderzoeksmateriaal blijkt dit nog steeds geldig te zijn. De mogelijkheden om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is door de toenemende interdependentie tussen mensen steeds meer afhankelijk van ondersteuning door de (primaire) omgeving. Hierdoor is in toenemende mate een verbinding ontstaan tussen de be-

reidheid en de mogelijkheden van mensen om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten.

1.8

Methodologische verantwoording

Deze dissertatie is een beschrijvende historische analytische studie naar vrijwilligheid bij de brandweer met een focus op de bestuurskundig- politicologische empirie. Dit betekent dat er minder aandacht besteed is aan juridische en economische aspecten. De belangstelling voor dit onderwerp is ontstaan uit de verwondering over de bereidheid van mensen om zich vrijwillig beschikbaar te stellen voor gevaarlijke werkzaamheden. Vanuit mijn functie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ben ik nauw betrokken geraakt bij het onderwerp vrijwilligers bij de brandweer. Mijn betrokkenheid bij diverse onderzoeken die zijn verricht naar vrijwilligheid bij de brandweer en vrijwilligers in de veiligheid maakte het mogelijk dat ik de onderzoeksresultaten ook heb kunnen gebruiken voor het beantwoorden van de probleemstelling en de deelvragen.

Hoewel ik gebruik heb gemaakt van de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties openbaar gemaakte onderzoeksresultaten, heb ik in onafhankelijkheid verder verdiepend onderzoek kunnen doen. Ik heb mijn eigen vrije tijd en vakantiedagen ingezet om onderzoek te doen naar vrijwilligheid bij de brandweer. De meeste gesprekken die ik in het buitenland heb gevoerd zijn door mij georganiseerd en betaald. Gedurende de gehele periode van het onderzoek is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen enkele druk op mogelijke uitkomsten van mijn onderzoek gelegd. Doordat dit een privé-aangelegenheid betreft, heb ik een strikte scheiding kunnen maken tussen mijn eigen onderzoek en de werkzaamheden die ik als beleidsmedewerker van dit departement verricht.

Begin jaren negentig werd getwijfeld aan de toekomst van de institutie vrijwilligheid bij de brandweer. Een afnemende gezamenlijkheidszin en een dreigend verlies van sociaal kapitaal ('doing with') zou tot een teloorgang van het vrijwilligerswerk bij de brandweer kunnen leiden. Het vrijwillig verlenen van hulp aan anderen zou verdwijnen ('doing for'). Burenhulp en gezamenlijkheidszin zouden afnemen en het aantal calculerende burgers zou toenemen. De vraag die toen beleidsmatig werd gesteld was in hoeverre zogenaamde calculerende burgers nog wel bereid zouden zijn om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Er werden naast deze meer principiële vraag ook praktische vragen gesteld. Deze vragen waren gericht op de toegenomen belasting van brand-

weervrijwilligers door taakuitbreidingen en het stellen van gelijke eisen aan brandweerlieden in vrijwillige en in beroepsdienst. Deze taakuitbreidingen hadden te maken met het overdragen van civiele verdedigingstaken naar de brandweer. Deze taakuitbreiding heeft geleid tot het stellen van hogere eisen gesteld aan vrijwilligers bij de brandweer. Deze ontwikkeling heeft zich ook in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland voorgedaan.

De centrale vraagstelling in de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geëntameerd onderzoek uit 1991 was in hoeverre deze veronderstellingen over de vrijwilligheid bij de brandweer ook empirische bevestiging vonden. En, voorzover die diagnoses reëel waren, welke dieperliggende oorzaken hieraan ten grondslag lagen en wat het gevolg is voor de vrijwilligheid bij de brandweer. Deze laatste vraag was beleidsmatig voor het ministerie van BZK het meest belangrijk. Overigens werd in dit onderzoek slechts een gedeeltelijke bevestiging gevonden van een cultuurpessimistische diagnose over de vrijwilligheid bij de brandweer. Gemeenschapszin als element van sociaal kapitaal ('doing with') daalt, terwijl de bijdrage van mensen aan vrijwilligerswerk bij de brandweer ('doing for') niet in gelijke mate afneemt. Er lijkt sprake te zijn van een verschuiving van het samen met anderen iets doen naar het verrichten van brandweerwerkzaamheden voor de samenleving.

De verklaring is dat de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten niet alleen gebaseerd is op sociale aspecten, maar ook op functionele aspecten. Zodra zich minder mensen aanmelden heeft dit waarschijnlijk niet te maken met het feit dat de bereidheid om dit werk te doen afneemt, maar met het feit dat de omstandigheden om dit werk te doen moeilijker worden. Er zijn wel aantal deelproblemen gesignaleerd zoals een verminderde instroom van jongeren in combinatie met een toenemende uitstroom van ouderen (generatievervanging). Bovendien is door het stellen van hogere eisen aan leidinggevende brandweervrijwilligers een tekort aan vrijwillige brandweerofficieren ontstaan. Dit wordt veroorzaakt door een sterke toename van professionele groepen binnen een organisatie die in Nederland nog steeds voor het overgrote deel uit vrijwilligers bestaat.

De geconstateerde verzakelijking bij de onderzochte werkgevers werd onder meer versterkt door een gedeeltelijke privatisering van de sociale zekerheid door de Nederlandse rijksoverheid. Hierdoor ontstonden ook gevolgen voor financiële risico's van brandweervrijwilligers en hun werkgevers in het hoofdberoep ten gevolge van kortdurende en langdurende arbeidsongeschiktheid. Daarnaast bleek uit onderzoek van het Nederlands Cultureel Planbureau dat ondanks het afgenomen aantal arbeidsuren, de totale hoeveelheid arbeidstijd was toegenomen. De verklaring hiervoor is de grotere afstand tussen wonen

en werken en de gestegen productiviteit. De gestegen productiviteit geldt niet alleen per werknemer, maar ook in het algemeen. Deze maatschappelijke veranderingen in de jaren negentig waren de aanleiding voor een herhaling van het onderzoek uit 1991.

In 1998 werd een herhalingsonderzoek uitgevoerd naar de bereidheid in Nederland om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Dit onderzoek geeft in grote lijnen hetzelfde beeld als het onderzoek uit 1991. Wel werd een behoorlijke daling geconstateerd in de periode 1991-1997 in de mate waarin mensen zich geschikt achten om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Een ander punt was de stijgende bereidheid bij vrouwen om dit vrijwilligerswerk te verrichten, terwijl het percentage vrouwelijke brandweervrijwilligers slechts traag toenam.

Vervolgens is op grond van deze uitkomsten in 1999 een verdiepingsstudie verricht. Deze studie was gericht op de rechtspositie van vrijwilligers, de relatie met de werkgevers in het hoofdberoep en het aantrekken van meer vrouwen en jongeren. Bovendien is deze studie op de aspecten rechtspositie en relatie met werkgevers in het hoofdberoep van brandweervrijwilligers verbreed met andere organisaties in de rampenbestrijding die vrijwilligers inzetten zoals politie, Rode Kruis, Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen (KNBRD) en korps Nationale Reserve (Natres).

Eind 2004 is uit oogpunt van monitoring van de ontwikkelingen op het gebied van het vrijwilligerswerk bij de brandweer opnieuw een onderzoek naar brandweervrijwilligers en vrijwilligers in de veiligheid verricht. Dit onderzoek richtte zich met name op de werkbelasting en motivatie van brandweervrijwilligers, de houding van hun werkgevers in het hoofdberoep en de ondersteuning die de brandweervrijwilligers ondervinden van het brandweermanagement en het (gemeente) bestuur. De onderzoeksresultaten zijn juli 2005 gepubliceerd en verwerkt in deze dissertatie. Dit onderzoek is wederom een herhalingsonderzoek van de eerdere onderzoeken uit 1991 en 1998. Anders dan in de vorige onderzoeken is in dit onderzoek extra aandacht besteed aan het relatiebeheer met werkgevers in het hoofdberoep. Ook zijn de samenwerkingsmogelijkheden tussen de verschillende organisaties met vrijwilligers in de veiligheid op het gebied van werving, opleiding en oefenen onderzocht. Daarnaast zijn in afwijking van de voorgaande onderzoeken (1991 en 1998) de factoren onderzocht die van invloed zijn op de mate waarin brandweerkorpsen er in slagen om brandweervrijwilligers te vinden en te binden.

Vanwege mijn betrokkenheid bij de inhoud van deze vier onderzoeken en de relatie met de probleemstelling heb ik geen afzonderlijk onderzoek verricht.

Dit geldt ook voor de vergelijking tussen de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. Ik heb wel gebruikgemaakt van informatie die ik heb verkregen uit diverse voorgestructureerde gesprekken. Deze gesprekken heb ik gevoerd met mensen uit verschillende landen die betrokken zijn bij de brandweer en rampenbestrijding.

De verschillende bestuurssystemen bemoeilijken een onderlinge vergelijking van de organisaties van de brand- en rampenbestrijding. Ook zijn belangrijke historische en culturele verschillen te onderscheiden. Met name het proces van statenvorming heeft ervoor gezorgd dat de voorheen vloeiende grenzen scherper zijn geworden. Een historisch patroon is een toenemende homogeniteit door het proces van statenvorming. Tegelijkertijd leidt dit tot een afzetten tegen anderen die niet tot deze staat behoren. 'The European state-making process minimized the cultural variation within states and maximized the variation among states' (43) *Tilly 1975*.

Daarentegen is na de Tweede Wereldoorlog het nationale monopolie bij het algemeen verbindend verklaren van normen en waarden van Europese Unie landen in beleid afgenomen. Dit betekent dat sindsdien de binnenstatelijke homogenisering in de landen van de Europese Unie kleiner is geworden. Regio's en bovenstatelijke instellingen worden steeds belangrijker. De betekenis voor de veiligheid is de afname van de binnenstatelijke homogenisering. Het gevolg hiervan is dat 'burenhulp' in grensgebieden steeds meer zal worden vervangen door structurele vormen van bovenstatelijke samenwerking bij de onderlinge hulpverlening.

De keuze voor de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland is gebaseerd op theoretische en praktische gronden. De beschavingstheorie is gebaseerd op de ontwikkeling van de West-Europese samenleving. De reikwijdte van de ontwikkelingstheorie over de voortdurende actieve zelfdisciplinerende gaat niet verder dan West-Europa. De invloed van West-Europa op de ontwikkeling van Noord-Amerika en andere delen van Europa rechtvaardigt een uitbreiding van de reikwijdte van de civilisatietheorie.

Er bestaat mogelijk een overeenkomst tussen de reikwijdte van de beschavingstheorie en de dominante individualistische cultuur in West-Europa en de Verenigde Staten. De drijvende kracht hierbij is de ontwikkeling van de moderniteit in Europa (44) *Landes 1998*. Individualistische culturen gaan er vanuit dat mensen primair opkomen voor hun eigenbelangen en die van hun samenlevingsverband. Secundair richten individualistische culturen zich op cirkels buiten primaire leefeenheden. Daarentegen gaan collectivistische culturen er vanuit dat mensen behoren bij één of meerdere hechte collectivitei-

ten, waaruit mensen zich niet zelfstandig los kunnen maken. Mensen uit collectivistische culturen zijn alleen loyaal aan de afgebakende collectiviteit (45) *Hofstede 1991*. Doordat in individualistische culturen de oriëntatie is gericht op cirkels buiten de primaire leefeenheden, komen brandweerorganisaties met vrijwilligers voornamelijk voor in individualistische culturen. Er is waarschijnlijk ook een verband tussen een samenleving die de beschikking heeft over sociaal kapitaal en de totstandkoming van vrijwillige brandweerverenigingen (46) *Putnam 2000*.

Uiteraard zijn er meer landen met vrijwillige brandweerorganisaties dan de vijf onderzochte landen. Een onderlinge vergelijking tussen alle landen die over brandweerorganisaties met vrijwilligers beschikken zou te omvangrijk worden. Ik beschouw uit praktische overwegingen de Verenigde Staten als representant van Noord-Amerika en als vergelijking met (West-)Europa. Groot-Brittannië zie ik als representant van Noord-West-Europa. Frankrijk als representant van Portugal en Noord-Spanje (Catalunya). Duitsland als representant van Midden-Europa en Noord-Italië. Duitsland en Oostenrijk als representanten van Oost-Europa. Nederland als representant van de Benelux. Midden- en Zuid-Spanje en Midden- en Zuid-Italië en Griekenland beschikken (nog) niet over brandweerorganisaties met vrijwilligers. Hoewel de Italiaanse rampenbestrijdingsorganisatie grotendeels uit vrijwilligers bestaat en bosbranden in Griekenland, Portugal en Spanje ook grotendeels door vrijwilligers worden bestreden. In Spanje, Italië en Groot-Brittannië hebben respectievelijk Catalunya, Noord-Italië en Schotland een verregaande regionale autonomie (47) *Sociaal Cultureel Planbureau 2000*. Deze regio's beschikken ook over brandweerorganisaties met vrijwilligers en wijken hierdoor ook af van de rest van het land (48) *Casanovas i Lopes en Ferrer i Murillo 2004*. Europese landen zoals Spanje, Italië, Griekenland beschikken grotendeels over brandweerorganisaties met brandweerlieden in beroepsdienst. Oost-Europese landen zoals Polen, Tjechië, Slowakije en Slovenië beschikken wel over grote aantallen brandweervrijwilligers, maar zijn niet meegenomen in de vergelijking.

De literatuurstudie en onderzoeksresultaten worden ondersteund met informatie en voorbeelden uit en persoonlijke ervaringen van voorgestructureerde gesprekken. Ik heb deze gesprekken vanaf 1995 gevoerd (bijlage 1). Het gewicht van de voorgestructureerde gesprekken ten opzichte van de literatuurstudie en de onderzoeksresultaten is relatief beperkt. Ik heb als beleidsmedewerker een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de onderzoeken naar vrijwilligheid bij de brandweer uit 1991, 1998 en 1999. Hierdoor heb ik ook met alle geledingen van de Nederlandse brandweer en rampenbestrijdingsorganisatie kunnen spreken. In de Portugese hoofdstad Lissabon heb ik voor de Europese Unie een inleiding verzorgd over rechts-

positionele aangelegenheden voor brandweervrijwilligers in Nederland. Tijdens deze conferentie heb ik met verschillende vertegenwoordigers van Europese vrijwilligersorganisaties op het terrein van brandweer- en rampenbestrijding gesproken. Daarna heb ik bij het Higher Institute for Civil Protection in Florival (België), nadere afspraken met de verschillende organisaties gemaakt. Het doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in de bestuurscultuur van een land of deelstaat en welke gevolgen dit heeft voor de organisatie en hoe tegen vrijwilligers in de openbare veiligheid wordt aangekeken. Bovendien waren deze gesprekken bedoeld om inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen brandweer en civiele verdedigingsorganisaties. Ik heb Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland bezocht en daar gesproken met functionarissen van ministeries, de grootste beroepskorpsen en lokale uitrukposten met vrijwilligers. Daarnaast heb ik in dit kader ook andere landen bezocht zoals: Zwitserland, België, Canada, Portugal, Oostenrijk, Griekenland, Italië, Spanje (Catalunya) (bijlage 2).

In alle bezochte landen heb ik gesproken met functionarissen van de centrale overheid of van de deelstaat (Duitsland) met functionarissen van opleidings- en trainingscentra, functionarissen van grote(re) brandweerkorpsen met veelal brandweerblieden in beroepsdienst zoals Londen, Parijs, Aken, Barcelona, Rome Athene, Winnipeg, Edmonton, Genève, Lissabon, Palermo en Aix-en-Provence. In Italië en Griekenland heb ik gesproken met vrijwilligers van rampenbestrijdingsorganisaties en bosbrandbestrijdingsorganisaties. Daarnaast heb ik in de landen, die over brandweervrijwilligers beschikken gesproken met commandanten van brandweerorganisaties met vrijwilligers en met brandweervrijwilligers zelf. Eind 2003 heb ik een 24-uursdienst bij de Nederlandse brandweer te Alphen aan den Rijn kunnen ervaren. Ik heb daar onder andere een oefening van het duikteam met vrijwilligers meegemaakt, een cursus levensreddend handelen, diverse verschillende uitrustingen met de beroepsbrandweer, en ik heb gesprekken met vrijwilligers bij de brandweer gevoerd. Daarnaast heb ik in 2003 en 2004 verscheidene (regionale) brandweerkorpsen met vrijwilligers zoals Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Rotterdam, Apeldoorn, Heerlen, Maastricht, Oosterhout, Utrecht, Breukelen, Nijmegen en Alphen a.d.Rijn bezocht. In de meeste voorgestructureerde gesprekken (bijlage 1) stond de organisatie van de brandweer en rampenbestrijding en de inzet van vrijwilligers centraal.

Ten tweede heb ik gesproken over de functie-eisen die aan deze (brandweer)-vrijwilligers worden gesteld en of deze gelijk zijn aan de eisen van brandweerblieden in beroepsdienst en over welke opleidings- en trainingsfaciliteiten brandweervrijwilligers kunnen beschikken. Ten derde heb ik met brandweervrijwilligers zelf gesproken over het ontstaan van de vrijwilligheid bij de

brandweer, welke betekenis zij hieraan toekennen in de huidige tijd, hoe brandweervrijwilligers en beroepsbrandweerlieden zelf tegen vrijwilligheid bij de brandweer aankijken en waarom zij dit werk doen. Daarnaast zijn de belangrijkste knelpunten aan de orde gekomen.

Ten vierde heb ik met brandweervrijwilligers gesproken over wat zij de meest aantrekkelijke en minst aantrekkelijke aspecten van het vrijwilligerswerk vinden. De overeenkomsten zijn vooral de betekenis van het vrijwilligerswerk voor de samenleving en voor henzelf. Het grootste verschil tussen de Nederlandse onderzoeken en de verkregen informatie uit voornoemde landen is de wijze waarop de brandweer en rampenbestrijding is georganiseerd. Andere verschillen zijn de taken en inzet van vrijwilligers, de manier waarop wordt aangekeken tegen vrijwilligers bij de brandweer en de rechtspositie van vrijwilligers bij de brandweer.

De uurvergoedingen die brandweervrijwilligers ontvangen en de wijze waarop de brandweerlieden verzekerd zijn verschillen van land tot land. Bij de Duitse brandweer wordt een onderscheid gemaakt tussen Ehrenamtliches en freiwilliges Engagement (49) *Leupold 2004, Feuerwehr Fachschrift 2002 en Raab 2004*. Ehrenamtliche Feuerwehrleute (brandweerlieden) ontvangen geen materiële beloning en freiwillige Feuerwehrleute ontvangen wel een uurbeloning.

In Nederland ontvangen de meeste brandweervrijwilligers een uurvergoeding conform de Model rechtspositieregeling van de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Soms wordt deze vergoeding door de brandweervrijwilligers in een fonds gestort en sommige brandweerkorpsen met vrijwilligers zien af van een materiële vergoeding. Overigens worden door de ontwikkeling van de Europese Unie de verschillen kleiner binnen de landen van de Europese Unie. De overeenkomsten zijn de verschillen in rechtspositie tussen brandweerlieden in beroepsdienst en in vrijwillige dienst, beschikbaarheid tijdens kantooruren, minder aanmeldingen en aansprakelijkheid van hulpverleners.

Ik heb informatie van Amerikaanse brandweerorganisaties en informatie van stages die door Nederlandse brandweerofficieren bij de Federal Emergency Management Agency (FEMA) zijn verricht. Ook heb ik gesproken met vertegenwoordigers van opleidings- en trainingsinstituten, commandanten en brandweerlieden van Calgary, Edmonton en Winnipeg en brandweervrijwilligers van de gemeente Oakbank. In 2002 heb ik gesproken met functionarissen van de Canadese federale en provinciale Emergency Measures Organization (EMO) en gesproken over de zelfwerkzaamheid van Canadese burgers. Hierbij stond de vraag centraal hoe Canada erin slaagt om het veiligheidsbewustzijn van burgers om te zetten in actieve zelfwerkzaamheid op het terrein

van veiligheid. De geografische omstandigheden waaronder de kans op natuurrampen, grote afstanden, minder aandacht door de overheid voor preventie, maken zelfwerkzaamheid door burgers noodzakelijk. Daarnaast verwachten Canadezen minder hulp van de overheid. Vooral in situaties waar burgers zelf en onderlinge verbanden van burgers in staat zijn om in geval van nood elkaar hulp te bieden. Soms worden er fondsen gevormd waaruit ondersteuning en faciliteiten worden betaald, maar de verschillende overheden kunnen hiervoor ook zorgdragen. Indien het grootschalige calamiteiten betreft dan wordt er wel adequate hulp van de overheid verwacht en gegeven.

In Portugal (Lissabon) heb ik in 2003 een Europese workshop over veiligheidsbewustzijn van burgers bijgewoond. Het opvallende verschil tussen Canada en de Europese Unie bleek de mate waarin hulp en initiatief van de overheid wordt verwacht. In Frankrijk (Aix-en-Provence) heb ik medio 2005 een Europese workshop over veiligheidsbewustzijn en leergedrag van brandweerlieden in operationele omstandigheden bijgewoond. Hier bleek dat ook Oost-Europese landen over veel brandweervrijwilligers beschikken, dat in veel Europese landen brandweervrijwilligers ambulancetaken verrichten en dat de positionering van de brandweer binnen het domein van de civiele bescherming, rampenbestrijding en crisisbeheersing nogal verschillend is.

Ik beantwoord de probleemstelling en haar deelvragen aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie, onderzoeksmateriaal uit Nederland en andere Europese landen en de Verenigde Staten. De verkregen informatie en impressies van landen en hun organisaties zijn als ondersteuning gebruikt en als verrijking voor het beantwoorden van de probleemstelling. Tijdens het realiseren van deze dissertatie is mij gebleken, dat er slechts een beperkt aantal bronnen over de historische ontwikkeling van de brandbestrijding bestaan. Eén van deze bronnen is het boek 'Vuur en beschaving', Amsterdam 1992 van J. Goudsblom. Ook is er weinig gestandaardiseerd Europees onderzoeksmateriaal beschikbaar over vrijwillige brandweer- en rampenbestrijdingsorganisaties.

De relatieve autonomie van lidstaten binnen de Europese Unie leidt ertoe dat iedere lidstaat of zelfs regio's binnen een lidstaat zijn eigen onderzoeksmateriaal verzamelt, daaraan zijn eigen conclusies verbindt en dit vervolgens niet deelt met andere landen. In dit verband kan de Amerikaanse National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration, Federal Emergency Management Agency, Europa als voorbeeld dienen. Deze organisaties verrichten gestandaardiseerd onderzoek op federaal niveau, zonder de sociaal-economische en culturele verschillen tussen staten uit het oog te verliezen. Het zou wenselijk zijn dat er meer Europees onderzoek wordt verricht op het terrein van veiligheid en dat nationaal onderzoek ter beschikking wordt ge-

steld aan een Europees kenniscentrum, zodat niet elk land afzonderlijk hetzelfde onderzoek verricht zonder dat andere landen daarvan kennis hebben kunnen nemen (50) Muller *e.a.* 2004. Ik hoop dat deze dissertatie hieraan een bijdrage zal leveren.

1.9

Probleemstelling

Het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer is bijzonder. In de Middeleeuwen was vluchtgedrag van getroffen en slachtoffers van brand normaal gedrag. Het is verwonderlijk dat mensen zich nu ook nog steeds vrijwillig gedurende zeven dagen per week en 24 uur per dag beschikbaar stellen om gevaarlijk werk zoals het bestrijden van branden te verrichten. Deze verwondering over de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is ook aanleiding geweest om over dit onderwerp een dissertatie te schrijven. Dit geldt zeker voor een samenleving, waarin veel collectieve taken door de (verzorgings)staat worden uitgevoerd. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

Waarom hebben brand- en rampenbestrijdingstaken, die als een zuiver collectief goed kunnen worden beschouwd, zich ontwikkeld door middel van vrijwilligers, die bereid zijn om zonder dwang of normale beloning 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar te zijn voor het verrichten van risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood in levensbedreigende situaties?

Ik heb voorafgaand aan het beantwoorden van deze probleemstelling op chronologische wijze de ontwikkeling van de brandbestrijding in de volgende deelvraag beschreven:

1. Hoe heeft de brandbestrijding zich ontwikkeld tot een organisatie gebaseerd op vrijwillige associatie?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2: De totstandkoming van de vrijwillige brandweer als sociaal proces. In dit hoofdstuk wordt gesteld dat het bestrijden van branden een levensnoodzakelijkheid is. Sinds de periode dat mensen in nederzettingen wonen, zijn mensen uit zelfbehoud gedwongen om gezamenlijk oplossingen te vinden voor het voorkomen en bestrijden van branden. Om te kunnen overleven hebben mensen elkaar nodig. Mensen zijn in toenemende mate wederzijds afhankelijk van elkaar geworden. Er zijn geweldvrije gebieden ontstaan. In deze gebieden leerden mensen samenleven en samenwerken in plaats van elkaar naar het leven te staan (de strijd van allen tegen allen).

Als gevolg van het gevaar voor eigen leven, in geval van brand, waren allerlei vormen van formele dwang van stads- en dorpsbesturen en informele dwang van onderlinge verbanden van mensen zoals de gilden nodig om mensen te laten bijdragen in geval van brand. Er moest voorkomen worden dat mensen in dreigende situaties wegvluchtten naar veiliger oorden. Immers één enkele brand kon leiden tot een volledige verwoesting van een stad of dorp.

Naarmate er meer mogelijkheden waren om door preventie en een betere organisatie branden te bestrijden, ontstaat er uitwendige gedragsregulering of disciplineren en inwendige disciplineren. Deze ontwikkeling bevorderde de totstandkoming van vrijwilligerswerk bij de brandweer. In de Verenigde Staten werd in 1717 spontane hulp door bekenden omgezet in een georganiseerde brandbestrijdingsorganisatie met vrijwilligers onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

Voordien was er een scheiding tussen het bestrijden van branden dat door brandweerlieden in beroepsdienst werd gedaan, het opvangen van de slachtoffers en het beschermen van hun eigendommen dat door bekenden, familie en burens werd verricht. Aspecten van vakmanschap en discretie werden samengevoegd in de functie vrijwilliger bij de brandweer. Hieruit is het vrijwilligerswerk bij de brandweer ontstaan. Vrijwilligerswerk bij de brandweer is werk, wat onverplicht, in georganiseerd verband wordt verricht voor de openbare veiligheid van de samenleving.

2. Wat betekent vrijwilligerswerk voor de samenleving en voor de vrijwilligers zelf en geldt dit ook voor brandweervrijwilligers?

Deze drievoudige deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3: Vrijwilligerswerk. In dit hoofdstuk wordt vrijwilligerswerk in het algemeen vergeleken met het specifieke vrijwilligerswerk bij de brandweer. Het verrichten van vrijwilligerswerk is gebaseerd op de bereidheid van mensen om zich zonder dwang of vergoeding in te zetten voor medemensen of voor de samenleving. Hierbij is sprake van een betrokkenheid bij een breder verband dan het directe sociale netwerk van familie, bekenden, vrienden en burens.

De moderne maatschappelijke functies van vrijwilligerswerk zijn signalering van leemten in publieke voorzieningen, de creatie van 'een burgercultuur' en mogelijkheden tot ontwikkeling en ontplooiing.

Groepen mensen die zich vrijwillig bij elkaar aansluiten om op basis van particulier initiatief gemeenschappelijk doelen te realiseren, zullen de cohesie in een samenleving versterken. Deze intermediaire verbanden of onderlinge verbanden van mensen vervullen een belangrijke functie als het gaat om de

overdracht van tradities en waarden. Bovendien kunnen zij mensen beschermen tegen de alom aanwezige staatsmacht en macht van commerciële organisaties.

In dit hoofdstuk wordt ook verklaard waarom mensen vrijwilligerswerk in het algemeen en vrijwilligerswerk bij de brandweer gaan doen. De betekenis en functies van vrijwilligerswerk voor de vrijwilligers zelf kunnen uiteenlopen van zelfontplooiing tot het gericht zijn op de maatschappij als geheel. Veel individuele functies hebben een hoge mate van wederkerigheid met maatschappelijke functies. Het vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt gekenmerkt door doelgerichte en instrumentele activiteiten gericht op het waarborgen van de fysieke veiligheid. Brandweervrijwilligers leveren een essentiële bijdrage aan de samenleving door werkzaamheden te verrichten die tot de kerntaken van de overheid behoren.

Brandweervrijwilligers verlenen in teamverband hulp aan mensen in machteloze en hulpeloze situaties en dit wordt hoog gewaardeerd door de samenleving. Daarnaast is het avontuurlijk werk en dit is een belangrijke reden voor brandweervrijwilligers om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten.

3. Wat is de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen en wat betekent dit voor brandweervrijwilligers?

Deze tweevoudige vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4: Vrijwilligerswerk bij de brandweer en rampenbestrijding in West-Europa en de Verenigde Staten. Het bestrijden van branden is een noodzakelijke activiteit om de samenleving in stand te houden en is daardoor een kerntaak van de overheid. De betekenis van de vrijwillige brandweer is in de loop van tijd veranderd. Er zijn diverse ontwikkelingen zoals de technologische en industriële ontwikkelingen en het opheffen van de Bescherming Bevolking (BB). Deze ontwikkelingen doen zich zowel voor in de Verenigde staten als in West-Europa. Er zijn verschillen te constateren op het terrein van de bestuurlijke organisatie en de taken die brandweervrijwilligers verrichten.

In algemene zin heeft dit geleid tot taakverbreding, taakverzwaring (professionalisering) en regionalisering (schaalvergroting). Het bestrijden van branden door vrijwillige brandweertieners is in de loop van de tijd uitgebreid met rampenbestrijdingstaken, technische en medische hulpverleningstaken. Bovendien is er onderscheid ontstaan tussen kleinschalige en grootschalige branden. Er bestaat een verband tussen de noodzaak om veiligheidsrisico's collectief te beheersen en het bewustzijn dat mensen zelf in staat zijn om maatregelen te nemen. Dit kan door het nemen van collectieve maatregelen of

door zelf te participeren in veiligheidsorganisaties. Brandweervrijwilligers zijn bereid om branden en rampen te bestrijden en hulp te verlenen aan mensen en dieren die in nood verkeren en materiële schade te beperken. Hiermee zijn zij een voorbeeld voor anderen. Brandweervrijwilligers nemen verantwoordelijkheid voor het beschermen van de eigen veiligheid en de veiligheid van anderen.

De toenemende invloed van professionele groepen binnen brandweerverenigingen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het stellen van hogere eisen aan de kwaliteit van de brandbestrijding. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan processen van schaalvergroting en professionalisering op het terrein van de openbare veiligheid. Voor brandweervrijwilligers betekent deze ontwikkeling dat deskundigheid en vakmanschap steeds belangrijker zijn geworden. Tegelijkertijd zijn de machtsposities door professionele groepen binnen de oorspronkelijke brandweerverenigingen overgenomen. Brandweerverenigingen zijn in Nederland steeds meer door professionele groepen bestuurd organisaties geworden. De gezelligheidsverenigingen van weleer zijn grotendeels vervangen door professionele brandweerorganisaties met vrijwilligers. Als gevolg hiervan worden de onderlinge relaties tussen vrijwilligers steeds functioneler en zakelijker: 'doing with' wordt 'doing for'.

De verzorgingsstaat heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van de (sociale) zekerheid en veiligheid van burgers. Er is een paradox ontstaan tussen de veiligheidsverwachting van burgers en een afnemende bereidheid van burgers zelf om veiligheidstaken te verrichten. Professionele groepen hebben het dilemma van collectieve actie opgelost. Vervolgens ontstaat een nieuw dilemma van collectieve actie. Burgers verwachten van de overheid dat die hun veiligheidsproblemen zodanig zal oplossen, dat burgers veronderstellen dat zij zelf geen bijdrage meer dienen te leveren. Collectieve actie wordt steeds meer collectieve passiviteit. Dit geldt niet voor brandweervrijwilligers, omdat zij nog steeds bereid zijn om zich in te zetten voor de collectieve veiligheid. Echter deze groep dreigt ook kleiner te worden.

De specifieke betekenis van vrijwilligheid bij de brandweer en rampenbestrijding voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen is het op een discrete wijze hulp verlenen. Voor de vrijwilligers bij de brandweer zelf betekent dit dat zij een essentiële bijdrage aan de veiligheid van de samenleving leveren.

Er worden steeds hogere eisen gesteld aan vrijwilligers bij de brandweer. Dit houdt in dat brandweervrijwilligers steeds meer tijd en energie aan opleidingen en oefeningen moeten besteden. Deze zwaardere belasting geldt waar-

schijnlijk niet alleen voor het werken als vrijwilliger bij de brandweer, maar ook in het hoofdberoep worden hogere eisen gesteld. Deze zwaardere belasting maakt het moeilijker voor potentiële brandweervrijwilligers om zich aan te melden bij de brandweer. De interesse om dit specifieke vrijwilligerswerk te verrichten daalt minder snel dan de mate waarin mensen zich geschikt achten om dit vrijwilligerswerk te verrichten (51) Van Duin, Geveke en Vreuls 1998. Dit betekent dat brandweervrijwilligers in toenemende mate afhankelijk worden van de vraag in hoeverre zij zich nog geschikt achten voor dit specifieke vrijwilligerswerk. Steeds meer mensen vinden dat zij niet meer kunnen voldoen aan de eisen die aan vrijwilligers bij de brandweer worden gesteld. De knelpunten zijn de steeds grotere afstanden tussen wonen en werken, de medewerking van werkgevers in het hoofdberoep en partners en de tijdsbelasting. Deze ontwikkeling geldt zowel voor de Verenigde Staten als voor West-Europa.

4. Waarom kan de brandweer ook in de huidige tijd nog steeds zo succesvol beschikken over vrijwilligers, ondanks de 24-uurs beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood en geldt dit ook voor de andere West-Europese en Noord Amerikaanse brandweerorganisaties?

Deze tweeledige vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5: Vrijwilligerswerk bij de brandweer in weerwil van permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood. Met het verrichten van deze specifieke werkzaamheden onderscheiden brandweervrijwilligers zich van de meeste andere vrijwilligers. In dit hoofdstuk wordt verklaard waarom de Amerikaanse en West-Europese landen nog steeds over brandweervrijwilligers beschikken.

Ofschoon de vrijwilligheid bij de brandweer een institutie is in de Verenigde Staten en West-Europa blijkt uit hoofdstuk 4 dat er toch een toenemende spanning bestaat tussen de bereidheid van brandweervrijwilligers om dit brandweerwerk te verrichten en de mogelijkheden om aan de gestelde functie-eisen te voldoen. Deze spanning kan onder meer worden verminderd, indien een aantal faciliteiten voor vrijwilligers wordt geboden, het inschakelen van ondervertegenwoordigde groepen zoals jongeren, vrouwen en leden van etnische minderheden en het vergroten van de (beroeps)ondersteuning.

Het verbeteren van het verzekeringspakket voor brandweervrijwilligers en hun werkgevers, zodat er voor beide groepen geen extra financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's kunnen ontstaan. Het terugdringen van het aantal loze alarmen, het beter afstemmen van brandweeropleidingen op de wensen van werkgevers in het hoofdberoep en de brandweervrijwilligers zelf (EHBO-diploma, bedrijfshulpverlening, veiligheidsdeskundige) en erkenning van brandweeropleidingen door het ministerie van Onderwijs en Wetenschap-

pen). De opleidingsbelasting kan worden verminderd door gebruik te maken van ICT-toepassingen. Hierdoor wordt thuis studeren mogelijk gemaakt. De brandweer moet aantrekkelijker worden voor ondervertegenwoordigde groepen. Kinderopvangregelingen kunnen eveneens bijdragen aan het verminderen van de belasting ten gevolge van een uitruk. Bovendien kan het vergroten van de ondersteuning door brandweerlieden in beroepsdienst leiden tot een lagere belasting van vrijwilligers bij de brandweer.

De specifieke kenmerken van de vrijwilligheid bij de brandweer zijn permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood. Dit houdt in dat er 24 uur per dag, 7 dagen per week brandweerlieden ingezet kunnen worden om branden en andere calamiteiten te kunnen bestrijden. De daadwerkelijke inzet is afhankelijk van onregelmatige hulpvragen, zodat de inzet van deze brandweerlieden slechts gedeeltelijk planbaar en voorspelbaar is. Risicovolle omstandigheden zijn levensbedreigende situaties waarbij mensen de kans lopen om getroffen te worden door een ongeluk of ongeval. Soms zijn gevaarlijke acties noodzakelijk om anderen te redden. Confrontaties met leven en dood zijn omstandigheden, waarbij brandweerlieden in aanraking kunnen komen met slachtoffers van calamiteiten en getroffen collega's. Daarnaast moeten er soms afwegingen worden gemaakt bij het redden van mensen.

De eisen die aan het vakmanschap van brandweervrijwilligers worden gesteld zijn hoger geworden. In de meeste landen zijn de eisen die aan brandweervrijwilligers worden gesteld gelijk aan de eisen die aan brandweerlieden in beroepsdienst worden gesteld. Om een brandweerfunctie adequaat te kunnen uitvoeren moet er meer dan in het verleden worden gestudeerd en geoefend. Dit betekent dat er minder tijd overblijft voor sociale activiteiten bij de brandweer. Vaak hebben deze sociale activiteiten een functionele betekenis. Het zijn instrumenten geworden om vakmatig beter te kunnen presteren. Informeel samen zijn dient vooral om de kwaliteit van ieders functioneren te verbeteren en niet meer alleen om de onderlinge banden met elkaar te versterken. Een ander voorbeeld van toenemende verzakelijking is het deelnemen aan brandweerwedstrijden.

In toenemende mate zijn brandweerwedstrijden gericht op het verbeteren van de prestaties van het brandweerkorps en minder op het vergroten van de onderlinge samenwerkingsverbanden. Hetzelfde gebeurt in het hoofdberoep van de brandweervrijwilligers. Ook daar worden de eisen hoger. Een hogere productiviteit, langere reistijden en ook in deze functies moeten er cursussen en opleidingen worden gevolgd. Als gevolg hiervan ontstaat er een grotere behoefte aan vrijetijdsbesteding en wordt het verrichten van vrijwilligerswerk

bij de brandweer een zwaardere belasting. Hiermee wordt het onderscheid tussen het verrichten van reguliere beroepsarbeid en vrijwilligerswerk kleiner. Het lijkt erop dat er steeds meer wordt ingezet op het bedrijven van 'top-sport' in plaats van op 'breedtesport'.

Enerzijds wordt de professionaliteit groter en daardoor wordt het brandweervak voor sommigen aantrekkelijker. Anderzijds neemt de belasting toe en worden de informele aspecten van het vrijwilligerswerk bij de brandweer geringer. De banden tussen de brandweervrijwilligers onderling worden zakelijker en functioneler. Dit blijkt zowel voor de Verenigde Staten als voor de West-Europese landen te gelden. Toch is de verwevenheid tussen individualistische motieven en de maatschappelijke waardering die brandweervrijwilligers hiervoor ontvangen duurzaam en dit maakt vrijwilligerswerk bij de brandweer tot een institutie in de Verenigde Staten en West-Europa. In het vrijwilligerswerk bij de brandweer zijn individualistische motieven zoals spanning en avontuur zijn verbonden met het verlenen van (discrete) hulp. Deze combinatie is en blijft aantrekkelijk voor brandweervrijwilligers en potentiële brandweervrijwilligers.

De brandweer is een organisatie met vrijwilligers, omdat het bestrijden van branden in veel gebieden zodanig weinig voorkomt dat een brandweerorganisatie, die volledig is gebaseerd op brandweerlanden in beroepsdienst financieel onhaalbaar en sociaal niet aanvaardbaar is. Daarnaast is er veel waardering vanuit de samenleving voor burgers die vrijwillig (discrete) hulp aan medeburgers in nood willen bieden. Vrijwilligers bij de brandweer voldoen aan de gestelde opleidingseisen en dit verhoogt ook het vertrouwen bij burgers in de brandweer. Indien brandweervrijwilligers op een discrete en deskundige wijze hulp verlenen aan burgers in noodsituaties dan kan de brandbestrijding gebaseerd blijven op vrijwilligers bij de brandweer. Het voor de toekomst instandhouden van deze institutie maakt het noodzakelijk dat in breder verband van samenleving, overheid, werkgevers en beroepsorganisaties van brandweervrijwilligers aandacht wordt besteed aan de afnemende beschikbaarheid gedurende kantoortijden. Het gaat niet alleen om een afnemende bereidheid van burgers om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten, maar vooral om de voorwaarden waaronder dit vrijwilligerswerk moet worden verricht.

Noten

- 1 J. Goudsblom, *Responses to Norbert Elias's work in England, Germany, the Netherlands and France*, in *Human figurations, Essays for Norbert Elias*, Amsterdam 1973 p. 37-98.
- 2 T. Hobbes, *Leviathan*, ed. by C.B. Mac. Pherson, Harmondsworth, 1968 p. 21.
- 3 N. Elias, *Wat is sociologie?* Utrecht 1971 p. 176. Oorspronkelijke titel: *Was ist Soziologie?* München 1970.
- 4 J. Romein en A. Romein, *De Lage Landen bij de zee*, Utrecht 1940 p. 29.
- 5 N. Elias, *Wat is sociologie?* Utrecht 1971 p. 177, 142-149. Oorspronkelijke titel: *Was ist soziologie?* München 1970.
- 6 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, deel 2 Utrecht 1982 p. 258. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969.
- 7 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Deel 2 Utrecht 1982 p. 239. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969.
- 8 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Deel 2 Utrecht 1982 p. 239 en 260- 261. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969.
- 9 J. Goudsblom, *Responses to Norbert Elias's work in England, Germany, the Netherlands and France* in: *Human figurations. Essays for Norbert Elias*, Amsterdam 1973 p. 37-98.
- 10 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Deel 2 Utrecht 1982 p. 239 en 260- 261. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969.
- 11 C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 114.
- 12 A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations, On Power, Involvement and their Correlates*, New York 1961 p. xv-xviii.
- 13 G.C. Homans, *Social Behavior: Its elementary Forms*, New York 1961 p. 79-82.
- 14 G.C. Homans, *Individu en gemeenschap. Menselijk gedrag in groepsverband*, Utrecht 1966 p. 480. Oorspronkelijke titel: *The Human Group*, New York 1961.
- 15 G.C. Homans, *Individu en gemeenschap. Menselijk gedrag in groepsverband*, Utrecht 1966 p. 481-496. Oorspronkelijke titel: *The Human Group*, New York 1961.
- 16 G.C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*, New York 1961 p. 79.
- 17 G.C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*, New York 1961 p. 51-75.
- 18 G.C. Homans, *Individu en gemeenschap. Menselijk gedrag in groepsverband*, Utrecht 1966 p. 481-496. Oorspronkelijke titel: *The Human Group*, New York 1961.
- 19 P.M. Blau, *Social exchange* in: *International Encyclopaedia Social Sciences*, New York 1968, vii p. 452-457.
- 20 E. Durkheim, *De sociologische methode*, Rotterdam 1969 p. 49-60. Oorspronkelijke titel: E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris 1895.
- 21 H. Becker en A. Boskoff, *Modern sociological theory*, New York 1957 p. 22.
- 22 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 21.
- 23 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 25, 26 en 231.
- 24 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 140.
- 25 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 214.
- 26 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 213.
- 27 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 69-72.
- 28 E. Durkheim, *Het individualisme en de intellectuelen* in: H.P.M. Goddijn (red.), *Sociologie, socialisme en democratie. De politieke sociologie van E. Durkheim*, Meppel 1973 p. 176.
- 29 P.L. Berger, B. Berger, *Sociologie. Een biografische opzet*, Baarn 1978 p. 259. Oorspronkelijke titel: *Sociology*, New York 1972.
- 30 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 288 p. 13-16.

- 31 P. Stouthuysen, *Alexis de Tocqueville: De la démocratie en Amérique deel 2* Leuven/Amersfoort 1993 p. 8.
- 32 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 288 p. 13-16.
- 33 C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 101.
- 34 R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Singapore, 1985 p. 48 en E.S. Savas, *Privatisation: The key to better government*, Houston 1987 p. 38.
- 35 S. Kleerekooper, *Vergelijkend leerboek der bedrijfseconomie, deel 1*, Groningen 1957 p. 289
- 36 A. Sen, *Choice, Orderings and morality* in: Stephan Körner (ed.), *Practical reason*, Oxford 1974 p. 62.
- 37 J.v.d. Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn 1990 p. 65 en 66.
- 38 F. Braudel, *Civilisation and Capitalisme 15th and 18th Century, The Perspective of the World*, Londen 1984 p. 268-274.
- 39 J.M. Polak, C.J.N. Verstedden, *De cafébrand in Volendam, een brand om van te leren*, Haarlem 2001 p. 19 en A.C.J. Scholtens, P.B.G. Drent, *Brand in de Koningskerk te Haarlem, onderzoek naar het brandweertreden*, Den Haag 2004 p. 168-169.
- 40 A. de Swaan, *De Mens is de Mens een Zorg*. Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen in: De Gids nr. 1-2 1976 p. 35 en C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 101.
- 41 Brandweerwet 1985, artikel 1 lid 4 en 6 en Wet Rampen en Zware Ongevallen, artikel 1.
- 42 K.E. Weick, *The social psychology of organizing*, Massachusetts, 1979 p. 3.
- 43 C.Tilly, *Reflections of the history of European state-making*. In: C. Tilly (red.) *The formation of national States in Western-Europe*, Princeton 1975 p. 79.
- 44 D.S. Landes, *Arm en Rijk, Waarom sommige landen erg rijk zijn en andere erg arm*, Utrecht 1998 p. 192-196. Oorspronkelijke titel: *The Wealth and Poverty of Nations, Why some are so rich and some so poor*, New York 1998
- 45 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 69-72.
- 46 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 288 en p. 505.
- 47 Sociaal Cultureel Planbureau, *Nederland in Europa*, Den Haag 2000 p. 115.
- 48 O. Casanovas i Lopés, M.Ferrer i Murillo, *Historia del Cos de Bombers de Terrassa*, Terrassa 2004 p. 21-30
- 49 D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p. 17,18, 134, 135,137 en 142, *Feuerwehr Fachzeitschrift, Aus dem Bundestag: Bürgerschaftliches Engagement von Frauen am Beispiel Feuerwehr*, editie nr. 11 november 2002 p. 675-680 en H. Raab, *Personalmangel in den Freiwilligen Feuerwehren: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten*, In:FFZ *Feuerwehr Fachzeitschrift* nr. 9 september 2004 p. 515
- 50 E.R. Muller e.a., *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn 2004 p. 787-788
- 51 M.J.van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 160.

DE TOTSTANDKOMING VAN DE VRIJWILLIGE BRANDWEER ALS SOCIAAL PROCES

2.1

Inleiding

De historische ontwikkeling van de organisatie van de brandbestrijding kan als een sociaal proces worden beschouwd. De veronderstelling hierbij is dat menselijk handelen in belangrijke mate gevormd, bemiddeld en gekanaliseerd wordt door historisch gevormde institutionele arrangementen. Het gaat hierbij niet alleen om externe bedreigingen die op mensen inwerken en hun gedrag bepalen. Maar ook om de actieve rollen die mensen zelf kunnen innemen en de wijze waarop dit door hen wordt beleefd. Processen van collectieve actie, collectivisering en beschaving staan centraal in de geschiedenis van de brandbestrijding. Er was een noodzaak bij mensen ontstaan om gezamenlijk oplossingen te vinden voor externe dreigingen. Dit werd onder meer mogelijk gemaakt door vervlechttingsmechanismen over langere tijd als gevolg van een toenemende wederzijdse afhankelijkheid⁽¹⁾ *Elias 1982 en Elias 1971*. Hierdoor zijn er gebieden ontstaan, waarbinnen het fysiek geweld van mensen jegens elkaar (de strijd van allen tegen allen) minder werd. In deze geweldsvrije gebieden gingen mensen meer met elkaar samenwerken om gezamenlijk doelen te realiseren. Een toenemende zelfbeheersing bij mensen leidde ook tot meer samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van branden. Voor de huidige brandweerorganisaties betekent kennis van deze historische ontwikkeling dat zij haar eigen geschiedenis beter leert kennen en dat zij hierdoor beter in staat is om het heden en de toekomst te begrijpen. De beschrijving van de totstandkoming van de vrijwillige brandweer als sociaal proces geschiedt op basis van een historisch chronologische tijdsvolgorde. Om deze reden gaat dit hoofdstuk vooraf aan hoofdstuk 3 over vrijwilligerswerk.

Het proces van toenemende onderlinge afhankelijkheid met als gevolg een collectieve zelfbeheersing bevordert dat de vertrouwensbanden tussen mensen groter worden. Een onbedoeld gevolg voor de brandbestrijding was dat spontane burenhulp bij het bestrijden van branden zich heeft ontwikkeld tot een georganiseerde brand- en rampenbestrijding door vrijwilligers. Bovendien is er samenhang ontstaan tussen processen van collectivisering en beschaving met als verbindende schakel de door mensen op elkaar uitgeoefende

dwang die door de onderlinge vervlechting van steeds grotere groepen als gevolg van de arbeidsverdeling steeds sterker is geworden.

De hoofdstukindeling is gebaseerd op een historisch chronologische tijdsvolgorde:

<i>Oude tijd</i>	<i>500 jaar voor de jaartelling</i>
<i>Romeinse tijd</i>	<i>500 jaar vóór tot 500 jaar ná de jaartelling</i>
<i>Middeleeuwen</i>	<i>500-1500</i>
<i>Voor industriële revolutie</i>	<i>1500-1700</i>
<i>Moderne tijd</i>	<i>vanaf 1700</i>

Vredig samenleven veronderstelt dat mensen minstens een deel van hun gedrag afstemmen op dat van andere mensen en hiervan leren. Mensen die samenleven met andere mensen brengen waarden en normen voort, waarop zij hun gedrag richten. Waarden en normen die aanvankelijk geheel buiten mensen bestaan worden langzamerhand door hen opgenomen en worden, onder andere door de opvoeding, een deel van de persoon zelf (2) *Becker en Boskoff* 1957. Vaak gebeurt dit onbewust, omdat dit een deel is van de opvoeding en van andere instituties. Mensen blijken voor allerlei situaties meer of minder uitgesproken en meer of minder bindende verwachtingen te hebben over hoe zij zich behoren te gedragen of wat zij dienen na te laten. Het is in het eigenbelang van mensen om zich coöperatief op te stellen, omdat dan de kans het grootst is dat anderen dat ook zullen doen. Hier wordt eigenbelang tot verlicht of welbegrepen eigenbelang.

De arbeidsverdeling of functionele specialisatie heeft bevorderd dat mensen hun eigen toepassingen van vuur zijn gaan ontwikkelen, zowel in open als in meer verborgen vormen (3) *Goudsblom* 1992. De ontwikkeling van het beheersen van vuur heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd aan een toenemende concentratie van mensen en gevaarlijke stoffen. Een hoge concentratie van mensen, gevaarlijke stoffen heeft sterke externe veiligheidseffecten. De sterke externe effecten of veiligheidsrisico's voor de omgeving van vuurgebruik maakte dat mensen steeds meer van elkaar afhankelijk zijn geworden. Tegelijkertijd zijn door de functionele specialisatie ook de beheersingsmogelijkheden van branden vergroot. Toen samenlevingen steeds groter en informele dwangmogelijkheden kleiner werden, was de kans groter dat veiligheidsnormen niet meer door iedereen werden gevolgd. Voor stadsbestuurders van het oude Rome betekende dit, dat de collectieve veiligheid niet meer alleen overgelaten kon worden aan de keuzevrijheid van stadsbewoners. Dit omdat bij een brand niet alleen de veroorzaker van de brand getroffen zou kunnen worden, maar ook zijn of haar omgeving. Als gevolg hiervan heeft de toenmalige

Romeinse elite soldaten en slaven in dienst genomen om branden te bestrijden. Dit betekent dat bescherming tegen het vuur niet kon worden bereikt door het principe van ieder voor zich.

In het bijzonder was de kwetsbaarheid in steden bij brand zeer groot. Bij stadsbesturen was de angst voor brand en brandstichting een belangrijk motief tot het organiseren van brandbestrijding. Ook in Nederland was de oudste vorm van overheidsbemoeienis op het gebied van de volkshuisvesting de plaatselijke voorschriften betreffende de brandveiligheid (4) *Van Doorn* 1978. Met behulp van deze voorschriften probeerden stedelijke overheden burgers ervan te weerhouden hun directe eigenbelang te laten prevaleren boven dat van hun burens en overige stadsgenoten. Een echte doorbraak in de brandbestrijding ontstond toen de georganiseerde burenhulp in de Verenigde Staten evolueerde tot een vrijwillige brandweerorganisatie. Deze vrijwillige organisaties konden worden getypeerd als normatieve organisaties. Normatieve organisaties ontvangen een zekere mate van vrijwillige medewerking op grond van een morele of ideële binding (5) *Etzioni* 1961. Er was sprake van een positieve instelling jegens of betrokkenheid bij de organisatie. De totstandkoming van een organisatie met brandweertaken die zonder dwang en zonder vergoeding risicovolle taken verrichtten, kon als een breuk met de vroegere of meer traditionele samenleving worden beschouwd.

De ontwikkeling van vrijwillige brandweerorganisaties is een onbedoeld gevolg van vervlechtingmechanismen over langere perioden in de geschiedenis. In een verburgerlijkte en democratische staat die via een proces van statenvorming tot stand is gekomen, bleek het mogelijk dat burgers via collectieve actie zelf het initiatief namen en bereid waren om zonder dwang en zonder betaling risicovolle brandbestrijdingstaken gedurende 24 uur per dag te verrichten. Een vorm van georganiseerde en geprofessionaliseerde burenhulp die ten goede kwam aan de gehele lokale gemeenschap. Er ontstonden door toenemende onderlinge interdependentieketens samenwerkingsverbanden tussen overheid en burgers. De lokale overheid was verantwoordelijk voor de brandweertzorg, maar zij kon de brandbestrijding overlaten aan haar burgers.

2.2

Brandbestrijding in de oude tijd tot 500 jaar voor het begin van de jaartelling

In het Stenen Tijdperk betekende vuur voor prehistorische mensen licht, warmte en bescherming tegen wilde dieren. Vuur was een levensnoodzaak, maar wanneer er brand ontstond dan was vuur ook een levensbedreiging. Na-

dat mensen erin waren geslaagd om het vuur continu beschikbaar te hebben en mensen in steeds grotere nederzettingen gingen wonen met grotere concentraties open vuren en brandbare stoffen nam de kans op brand toe. Indien nederzettingen uit een aantal vrijstaande gebouwen bestonden of als dorpachtige nederzettingen, kleinschalig en ruim waren opgezet dan kon eventuele brandschade nog binnen de perken worden gehouden. Maar hadden deze nederzettingen een stedelijke vestigingsstructuur dan waren zij aanmerkelijk brandgevaarlijker (6) *Goudsblom 1992*. In deze steden woonden relatief grote concentraties mensen in houten woningen. Hierdoor kon een brand zich zeer snel uitbreiden. In die tijd ontstonden de eerste overslaande stadsbranden die een ramp waren voor de bewoners van de toenmalige dorpen en steden.

Van actieve vuurbeheersing of brandbestrijding was toen nog geen sprake. De aandacht werd vooral gericht op de opvoeding. Deze opvoeding was erop gericht om kinderen te leren hoe ze met vuur moesten omgaan. Indien er toch brand ontstond dan werd de brand zogenaamd preventief bestreden. De brandbestrijding was vooral gericht op het voorkomen dat de brand zou overslaan. Met de toenemende beschikbaarheid van vuur werd de vuurbehoefte groter, maar ook de hiermee samenhangende risico's. Als gevolg hiervan ontstond een toenemende afhankelijkheid van het vuur en een toenemende vuurbeheersing. Naarmate meer mensen zich gingen vestigen in vaste nederzettingen en meer vuren gingen stoken, werden ze kwetsbaarder voor brand. Hierdoor nam het aantal potentiële brandhaarden toe en werd de noodzaak om brand te voorkomen groter. 'Voorzover de in de individuele persoonlijkheid "ingebouwde", als kind reeds aangeleerde voorzichtigheid in de omgang met vuur (Selbstzwang) in dit opzicht tekortschoot, moest deze worden aangevuld met vormen van min of meer informele sociale dwang die volwassenen op elkaar uitoefenden en als een vorm van Fremdzwang formele controle met door overheden uitgevaardigde en gesanctioneerde maatregelen' (7) *Goudsblom 1992*.

Het is waarschijnlijk dat de stad Babylon al zo'n 1700 jaar voor het begin van de jaartelling over formele regels inzake de vuurbeheersing beschikte. De uit deze tijd daterende 'Codex Hammurabi', de wetstafel van de koning van Babylon schreef bepaalde bouwvoorschriften voor. Hierin werden de bouwwijze van huizen, de onderlinge afstand en de muurdikten voorgeschreven. Ook golden regels betreffende de persoonlijke schadevergoeding. De 'Codex Hammurabi' vermeldde echter ook een aantal drastische strafmaatregelen voor degenen die gewetenloos wilden profiteren van de ellende en hulpeloosheid waarin slachtoffers van een brand verkeerden: 'Indien in iemands huis brand uitbreekt en iemand, die komt blussen zijn oog op eigendommen van de bewoners laat vallen, teneinde deze te ontvreemden, dan dient hij eveneens in datzelfde vuur te worden geworpen' (8) *Pritchard 1969*. Kennelijk was niet al-

leen het bestrijden van branden een probleem. Maar ook het handhaven van de openbare orde tijdens een brand. Indien mensen door brand in een situatie van hulpeloosheid en chaos verkeerden konden criminelen plunderen en anderen konden zich vermaken met de ellende van de getroffen.

2.3

De Romeinse tijd van 500 jaar voor tot 500 jaar na het begin van de jaartelling

Indien externe en interne dwang bij het omgaan met vuur tekortschoten of dat mensen door buiten henzelf gelegen oorzaken werden getroffen, konden branden ontstaan. Deze branden moesten omwille van het voorkomen van overslag naar andere panden worden bestreden. Veelal gebeurde dit op een spontane manier door direct belanghebbenden zoals burens en familieleden. Meestal zonder adequate hulpmiddelen, zodat de effectiviteit van de brandbestrijding gering en de kans op overslag aanzienlijk was. De eerste ervaringen met de rampzalige gevolgen van een grote overslaande brand vereisten dat er voorzieningen moesten komen voor het voorkomen van brandoverslag.

De eerste georganiseerde vorm van brandbestrijding kwam voor in Rome. De hoofdstad van het Romeinse Rijk was in die tijd uitgegroeid tot een wereldstad. Door de grote concentraties van huizen en mensen en de hiermee samenhangende hoge brandrisico's beschikte de stad al zo'n 2500 jaar geleden over bouwverordeningen, waarin onder andere bepaald was dat huizen aan maximale hoogte-eisen moesten voldoen en niet te dicht op elkaar mochten worden gebouwd. Er bestond echter een grote discrepantie tussen de bouwvoorschriften en de wijze waarop er werkelijk werd gebouwd. Aangezien de bouwkosten zo laag mogelijk moesten worden gehouden, werden de woonblokken zoveel mogelijk tegen elkaar aan gebouwd (9) Werner 1906. Tegelijkertijd was het toezicht op de handhaving van de veiligheidsvoorschriften niet voldoende. Als gevolg hiervan was het brandrisico in Rome zodanig groot dat de toenmalige satiricus Juvenalis (10) d' Hane-Scheltema 1984 verklaarde zelfs de voorkeur te geven aan de absolute eenzaamheid boven het onveilige leven in de stad. 'Immers in de stad roept je buurman om water en redt eerst zijn eigen boeltje. Zelfs al komt er rook uit de ramen van de derde woonlaag. Maar degenen die hoog wonen weten van niets en lopen een zeer groot risico om de laatste prooi van de vlammen te worden.'

De initiatoren van de brandbestrijding in Rome waren de toenmalige elites van de stad, bestuurders, zakenlieden en militairen. Zij voorzagen toen al dat grote concentraties van mensen en brandbare stoffen grote risico's inhielden.

Vooral in situaties van slechte woonomstandigheden in combinatie met het negeren van bouwverordeningen. De rijken of de elites van de stad konden door de grote brandrisico's ook door overslaande branden getroffen worden. Deze sterke onderlinge afhankelijkheid was de voornaamste drijfveer van elites om de brandbestrijding op een voor die tijd collectieve en effectieve wijze te organiseren.

Tengevolge van de grote brandrisico's woedden er regelmatig grote branden in Rome. Als gevolg hiervan werden in 300 voor het begin van de jaartelling voor de eerste maal slaven in dienst van de gemeenschap (*familia publica*) onder leiding van stadssenatoren ingezet voor de brandbestrijding (11) *Goudsblom 1992*. Deze organisatie bestond uit ongemotiveerde mensen die slechts over primitieve hulpmiddelen beschikten. Deze brandweerkorpsen waren nauwelijks in staat om tegenstand te bieden aan de grote branden en rampen die de stad in die tijd teisterden. Doordat deze publieke brandweerkorpsen disfunctioneerden, ontstonden de eerste private brandweerkorpsen (*familia privata*). Ongeveer tweeduizend jaar geleden werd het eerste private brandweerkorps geleid door de Romein Crassus. Met deze particuliere brandweer maakte hij in een ernstige mate misbruik van de hulpeloosheid en machteloosheid waarin mensen verkeerden van wie het huis in brand stond. Zodra ergens brand was uitgebroken, haastte hij zich met zijn slaven naar de brandhaard. Hij dwong de in paniek verkerende eigenaar om het huis voor een spotprijs aan hem te verkopen. Mocht de eigenaar weigeren te verkopen dan werd het huis niet geblust. De brand werd alleen geblust als Crassus het met de eigenaar van het huis eens was geworden over de verkoop van het brandende huis. Vervolgens liet Crassus het huis herbouwen en verhuurde hij het huis tegen hoge huurprijzen (12) *Frier 1980*. Met deze 'chantagemiddelen' slaagde hij erin om een groot deel van Rome in zijn bezit te krijgen. In wezen was deze vorm van brandbestrijding een openlijke toegestane plundering van in brand staande huizen. Het was duidelijk dat deze gewetenloze manier van brandbestrijding onbevredigend en onwenselijk was. De wijze waarop Crassus misbruik maakte van de ellendige situatie, waarin mensen van wie hun huis in brand stond verkeerden, zou enkele duizenden jaren daarvoor in de stad Babylon bestraft zijn met de dood. Deze praktijken werden niet beëindigd door overwegingen van recht en moraliteit, maar door de onderlinge concurrentie tussen de Romeinse elites.

Uiteindelijk leidde de ontwikkeling van de Romeinse brandbestrijding tot de oprichting van een nieuw Romeins beroepsbrandweerkorps. Dit bestond uit vrijgelaten slaven die op militaire leest geschoeid functioneerde als brandweerpolitiekorps. Deze zogenaamde 'Cohortes Vigilium' bestonden uit zeven cohorten met elk een sterkte van duizend man. De leiding werd in handen gegeven van een prefect uit de middenstand. Dit is het allereerste beroeps-

brandweerkorps uit de geschiedenis en dit voorzag duidelijk in een maatschappelijke behoefte. Het Romeinse beroepsbrandweerkorps was een dwangorganisatie dat volledig was samengesteld uit vrijgelaten slaven. De éézijdige samenstelling van het korps hield zowel voor de Romeinse elites als voor de stadsbewoners risico's in. Deze eenheden bestonden vaak uit arme mensen die tijdens branden niet altijd aan de vele materiële verleidingen weerstand konden bieden. Zij moesten als vrijgelaten slaven levens en eigendommen redden van meestal rijkere mensen, terwijl zij zelf tot de groep van armen behoorden (13) *Goudsblom 1992*. Hierdoor waren zij meestal niet bereid om tot het uiterste te gaan inzake de bescherming van levens en eigendommen tegen het vuur.

Het hoge brandrisico in Rome maakte van brandbestrijdingsorganisaties een machtsfactor van betekenis. Het eeuwenoude probleem van 'wie bewaakt de bewakers' maakte dat de Romeinse brandbestrijding onder beheer kwam van het Romeinse bestuur. Desondanks bleef er bij de bestuurders een zeker wantrouwen bestaan ten opzichte van het concentreren van macht bij brandbestrijdingsorganisaties. Zeker in gebieden, die gekenmerkt werden door politieke instabiliteit. Dit kan worden geïllustreerd met een briefwisseling tussen keizer Trajanus (14) *Hardy en Plinii 1992* en gouverneur Plinius uit de provincie. 'Met welke naam we degenen die in zo'n organisatie werken ook mogen aanduiden, zij zullen al snel een politiek genootschap gaan vormen. Het is daarom beter de zaken aan te schaffen, die van nut kunnen zijn bij het bestrijden van branden en de eigenaren van landgoederen aan te sporen hier zelf voor te zorgen en, als dat nodig blijkt, het volk in te schakelen'. In gebieden waar de externe effecten van brand minder groot waren, werd collectieve actie van de inwoners zelf verondersteld.

De toenemende onveiligheid van de stad Rome maakte dat de Romeinse elite maatregelen nam om het veiligheidsniveau te verbeteren. De ontwikkeling van de Romeinse brandbestrijding kan worden beschouwd als een collectiviseringsproces, waarbij de toenemende interdependentie tussen mensen in de stad Rome verklaard kan worden uit de toenemende intensiteit en het bereik van de externe effecten van brandrisico's. Bovendien bevorderde de concurrentie tussen de elites bij een toenemende maatschappelijke vervlechting, centralisatie van het (stads)bestuur.

2.4

De Middeleeuwen van 500-1500

In de Middeleeuwen werd het collectieve bewustzijn sterk gedomineerd door de religie. Dit wordt als volgt beschreven: 'Gerade, wenn die Religion sehr sou-

verän met Hilfe buchstäblich gefasster heiliger Urkunden herrscht und scheinbar Alles sich, nach ihr richtet, wenn sie sich, mit dem ganzen leben verflucht, wird dieses leben am unfehlbarsten auch auf sie einwirken, sich auch mit ihr verflechten' (15) *Burckhardt 1905*. Vrij vertaald betekent dit dat de religie vervlochten is geraakt met het hele leven en dat het hele leven zodanig doortrokken was van religie, dat er nauwelijks meer afstand bestond tussen het aardse en het geestelijke leven in de Middeleeuwen. In de Middeleeuwen werd het collectieve bewustzijn sterk gedomineerd door religie. De maatschappelijke orde werd volledig aan de Eeuwige toegeschreven.

Voor de collectieve veiligheid betekende dit dat mensen zich bijna volledig afhankelijk maakten van buiten hen zelf gelegen factoren. Deze zogenaamde natuurkrachten konden hun leven bedreigen en zij waren onberekenbaar en onbeheersbaar. Veel mensen leefden in onzekere en onveilige situaties. Vanwege die kwetsbaarheid koesterden zij ook sterke gevoelens van angst en ontzag ten aanzien van de natuur. Als gevolg hiervan waren zij ook niet in staat die natuur gedistantieerd te bekijken.

In de middeleeuwse samenleving hadden mensen grotendeels dezelfde overtuigingen en gevoelens. Mensen die niet handelden volgens deze gemeenschappelijke overtuigingen riepen hevige emotionele reacties op bij de volgzame meerderheid. Zij werden hiervoor gestraft en in het ritueel van de straf-toedeling werd de belediging van de gemeenschappelijke overtuigingen gewroken en daardoor werden de gemeenschappelijke overtuigingen weer verlevendigd en versterkt. Mensen beschikten destijds niet over werkelijkheidsgetrouwe wetenschappelijke verklaringen over het ontstaan van branden. Mensen gaven zich veelal over aan gemeenschappelijke fantasieën over het ontstaan van de verwoestende werking van het vuur. Eerst toen mensen de mogelijkheden hadden zich effectief te beveiligen – dit is een bescheiden vorm van beheersen – werd die distantie in enigermate mogelijk. Deze distantie maakte weer wetenschappelijke bestudering mogelijk en dit leidde weer tot een verdergaande beheersing (16) *Elias 1971*.

2.4.1

Ontwikkeling van steden en handhaven van openbare orde en veiligheid

In de Middeleeuwen waren het vooral de elites of besturen van steden die maatregelen namen om de collectieve veiligheid te beschermen. Belangrijke voorwaarden om te komen tot meer collectieve brandveiligheid of het voorkomen van stadsbranden was het gebruiken van baksteen in plaats van hout, het ondergeschikt maken van de eigen veiligheid aan die van medestadsbewo-

ners en het verbeteren van de kwaliteit van de brandbestrijding (17) *Frost en Jones 1989 en De Meyer en Van den Elzen 1982*. Vanwege de hogere bouwkosten was het bouwen van stenen huizen bij de rijken begonnen. Vervolgens werden andere mensen ook gedwongen of uitgedaagd om steen als bouw materiaal te gebruiken. Op den duur gingen steeds meer mensen bakstenen gebruiken. Het gevolg was dat uiteindelijk niemand zich hieraan meer kon onttrekken. Daarnaast werden door stadsbesturen brandvoorschriften vastgesteld op het terrein van het gebruik van steen als bouw materiaal.

De betekenis van steden was hun economische functie voor de stadsbewoners en hun omgeving. De steden beschikten meestal over een bestuur van kooplieden die in belangrijke mate bepaalde wat er in en met de steden gebeurde. De bescherming tegen externe bedreigingen was een belangrijke voorwaarde voor economische en sociale ontwikkelingen van steden. Er ontstonden gebieden waar het geweld tussen mensen kleiner werd. Dit was van vitaal belang voor een overwegend (hiërarchische en feodale) agrarische samenleving, waar het grootste deel van de bevolking persoonlijk afhankelijk was van de landheer of de gebonden was aan huis en bezit. Dit maakte steden in vergelijking tot het platteland tot oorden van relatieve vrijheid (18) *Slicher van Bath 1976*. De steden hadden een hoger aanzien dan dorpen en er ging van steden een zuigkracht uit en zij werden tot wijkplaats en tot knooppunt voor de handel met het platteland. Degenen die van het platteland naar de stad verhuisden, verhoogden niet alleen hun eigen welvaart, maar zij verhoogden ook de welvaart van degenen die achterbleven. De nadelen van het wonen in de stad waren de gezondheidsrisico's veroorzaakt door vuil, besmettelijke ziekten en veiligheidsrisico's. Dit werd veroorzaakt door toenemende concentraties van mensen, gebrekkige gezondheidszorgvoorzieningen, geen rioleringen en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

Ondanks het grote bijgeloof van veel mensen in de Middeleeuwen werd gaandeweg steeds minder overgelaten aan het toeval en werden door stads- en dorpsbesturen gedrags- en bouwvoorschriften vastgesteld. In deze voorschriften werden stads- en dorpsbewoners opgedragen wat zij moesten doen, in geval van brand. Formele dwang in de vorm van brandvoorschriften betrof meestal drie essentiële zaken (19) *Braudel 1984 en Muller e.a. 2004*. Het slaan van alarm als allereerste actie, het nemen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde door het stadsbestuur en het inschakelen van de dienstplichtigen en bewoners bij de blusacties onder leiding van de stadsbestuurders. Het collectieve belang werd boven het individuele belang gesteld. Stadsbewoners mochten bij een begin van een brand onder geen beding allereerst proberen hun eigen spullen in veiligheid te brengen. Het was uitdrukkelijk verboden om met het blussen van de eigen brand te beginnen, voordat er alarm werd gesla-

gen. Om brandoverslag te voorkomen moest allereerst de brand bij iedereen bekend worden gemaakt. Overtreding van dit voorschrift werd met hoge boetes bestraft.

Vervolgens verordonneerde het bestuur maatregelen om de openbare orde en veiligheid te handhaven. De stadspoorten werden gesloten. De waarden mochten geen, of slechts in geringe mate sterkedrank leveren en relschoppers werden gestraft. Gedurende een brand ontstonden er vaak paniek en verwarring, zodat dieven en plundersaars ongehinderd hun gang konden gaan. Om diefstal van eigendommen tijdens brand te voorkomen werd meestal door het stadsbestuur verordonneerd, dat er speciale plaatsen moesten worden aangewezen voor het opstellen van de huisraad. Ook werden andere stadsbewoners die 'hulp' wilden verlenen bij een brand, nauwlettend in de gaten gehouden door brandinspecteurs. Diefstal tijdens een brand werd zeer zwaar bestraft. Net zoals brandstichting (20) *Huizinga 1997* dat door de grote externe effecten in steden gelijkgesteld werd met moord. In de Middeleeuwen veroordeelde de Brusselse justitie een moordenaar en een brandstichter beiden tot dezelfde barbaarse doodstraf. Beiden werden aan een ketting vastgebonden, die bevestigd was aan een ring die vervolgens om een staak kon draaien. Het geheel werd omringd door een kring van brandende takkenbossen. Deze openbare terechtstelling diende als collectieve afschrikking voor potentiële criminelen en brandstichters.

Naast het verordonneren van allerlei brandvoorschriften waaronder gedragsvoorschriften in geval van het uitbreken van brand, was het handhaven van deze voorschriften minstens zo belangrijk. In Nederland beschikten slechts Amsterdam en Leiden over een controlerende instantie die formeel toezicht op de naleving van de bouwvoorschriften uitoefende. In Amsterdam was in de veertiende en de vijftiende eeuw het toezicht op de brandvoorschriften (brandpreventie) opgedragen aan twaalf 'gueda knapen' (mannen van onbesproken gedrag) die daartoe jaarlijks werden gekozen. De stad Amsterdam was destijds verdeeld in vier wijken en in elk van deze wijken werd door drie 'gueda knapen' geïnspecteerd (21) *Knoppers 1994*. In Leiden werd in 1445 in de keur van de Bonmeesteren gesteld dat zij de taak hadden om de blusmiddelen in hun bon of wijk te controleren. De bonnen of wijken vormden later de basis van de Leidse stedelijke administratie.

2.4.2

De gildenbrandweer

De eerste georganiseerde vormen van brandbestrijding na de Romeinse beroepsbrandweer waren gildenbrandweren. De gilden bestonden vooral uit

handwerkslieden. De gilden vormden een soort intermediaire organisatie tussen staat en individuele burgers of het zogenaamde maatschappelijke middenveld (22) *Laeyendecker 1981*. Deze verenigingen van personen die een gemeenschappelijk doel nastreefden en meestal eenzelfde beroep uitoefenden, hielden zich ook bezig met het besturen van de stad, de stadsverdediging en de brandbestrijding. Het meest bekend waren de machtige koopmansgilden die een belangrijke rol speelden in het stadsbestuur. De eerste vorm van georganiseerde brandbestrijding door de gilden in de Middeleeuwen kwam voor in de Italiaanse stad Merano. De brandbestrijding werd vooral uitgevoerd door leden van de handwerkersgilden en zij kregen hierbij ondersteuning van de stadsbewoners.

Dat de brandbestrijding door de gilden werd verricht had te maken met de toegenomen functionele specialisatie en de hiermee gepaard gaande veiligheids- en financiële risico's. Deze toenemende risico's maakten de inwoners van dorpen en steden en de leden van opkomende gilden kwetsbaar voor brand. Bovendien waren veel Europese stadsbesturen (koopmansgilden) beducht voor militaire brandbestrijdingsorganisaties, vanwege hun reputatie dat zij regelmatig betrokken waren bij plunderingen en brandstichtingen. Bij stadsbesturen en stadsbewoners ontbrak het vertrouwen om zulke discrete taken als het beschermen van mensenlevens en eigendommen over te laten aan soldaten. Het strijden tegen vijanden is een geheel andere taak dan het verlenen van hulp aan mensen in machteloze en hulpeloze omstandigheden. Daarnaast kon van direct belanghebbenden zoals eigenaren van onroerende goederen, bedrijfspannen, ambachtslieden en inwoners van steden en dorpen een hogere inzet in moeilijke omstandigheden worden verwacht, dan van relatieve buitenstaanders zoals soldaten. Zeker in situaties die risicovol en onberekenbaar waren.

Stadsbesturen probeerden door dwangmaatregelen stadsbesturen en stadsbewoners ervan te weerhouden om hun directe eigenbelang niet te laten prevaleren boven dat van hun burens en overige stadsgenoten (23) *De Meyer en Van den Elzen 1981*. Vervolgens trachtten zij om de toegenomen onderlinge afhankelijkheid van stadsbewoners jegens elkaar te transformeren naar het verlenen van wederzijdse hulp en ondersteuning in geval van brand, met als achterliggend principe de onderlinge afhankelijkheid: 'Heden Gij en morgen ik'. In collectieve stresssituaties zoals bij een uitbrekende brand waren mensen sterk afhankelijk van elkaar. Burenhulp en hulp van andere stads- en dorpsbewoners waren een levensnoodzaak voor iedereen. Iedereen kon door het vuur getroffen worden. Ondanks deze sterke onderlinge afhankelijkheid van mensen jegens elkaar in geval van een collectieve bedreiging bleek dwang van buitenaf noodzakelijk. Geleidelijk leidde deze dwang van buitenaf tot zelfdwang met als gevolg dat hulpgedrag tijdens branden werd geïnternaliseerd.

2.5

Brandbestrijding voor de industriële revolutie

Bescherming van lijf en goed behoort tot de primaire levensvoorwaarden. Veiligheid is door de sterke externe effecten ondeelbaar in de zin van een scheiding kunnen maken tussen het privé-domein en het publieke domein. Deze verwevenheid tussen het private en het publieke domein leidde tot een verbinding tussen het voorkomen (preventie) en bestrijden van branden (repressie) en het afdekken van schaderisico's (verzekeringen). Het voorkomen van branden heeft te maken met gedragsregulering door internalisatie, socialisatie, informele of sociale dwang en formele dwang (gebods- en verbodsbepalingen) (24) *Goudsblom 1992*. Brandpreventie kent naast elementen van zelfdwang ook elementen van externe dwang. Indien brandpreventiemaatregelen niet voldoende bleken en er toch brand uitbrak dan moest deze brand worden bestreden. In geval van schade kon een beroep worden gedaan op afgesloten verzekeringen.

In de Middeleeuwen was door de stadsbesturen (koopmansgilden) de brandbestrijding opgedragen aan gildenbrandweren (handwerkersgilden). Dit betekende dat collectieve taken zoals het bestrijden van branden werden overgelaten aan particuliere verbanden. Deze particuliere verbanden probeerden de techniek en de organisatie van het bestrijden van branden te verbeteren. Een doorbraak in de techniek van het bestrijden van branden en de hiermee samenhangende deskundigheidsbevordering en organisatie-ontwikkeling werd gerealiseerd door de Amsterdamse kunstenaar Jan van der Heiden en zijn broer Nicolaes (25) *Goudsblom 1992 en Broeshart e.a. 1985*. Aanleiding voor zijn onbedoelde en onverwachte betrokkenheid bij de organisatie van de brandbestrijding was een grote brand in 1670 in een mouterij en graanpakhuizen op 't Realen Eiland in Amsterdam. Deze brand duurde drie dagen en duizenden burgers waren betrokken bij de brandbestrijding. Met behulp van een aantal Hautsch-brandspuiten werd de brand bestreden. Maar ook deze brandspuiten waren niet opgewassen tegen het vuur, omdat de brandspuiten het water van buitenaf op de brandhaard spoten. Een groot gedeelte van het bluswater werd volgens Van der Heiden ineffectief gebruikt. Vervolgens ontwikkelde hij in zijn eigen werkplaats de slangbrandspuit. Een Hautsch-brandspuit met daaraan gekoppeld flexibele slangen. De uitvinding van de brandspuitslang in 1673 door Jan van der Heiden was van groot belang voor de effectiviteit van de brandbestrijding.

Deze brandspuitslang betekende een revolutie op het gebied van het blussen van branden. Vanaf dat moment kon de brandspuitslang ook ingezet worden voor het bestrijden van binnenbranden. Hierdoor is de zogenaamde binnenaanval mogelijk geworden. De binnenaanval die vanwege de grotere risi-

co's voor brandweerlieden nog steeds omstreden is. Het ontwerp van Jan van der Heiden was zo goed dat de spuit met aanpassingen tot in de twintigste eeuw veelvuldig is gebruikt. Overigens werd deze technische innovatie op het gebied van de brandbestrijding niet direct door brandweerorganisaties overgenomen. De Hautsch draaibare straalpijp werd in het algemeen gezien als een symbool van macht over het vuur en had hiermee een grotere positieve invloed op veiligheidsgevoelens van mensen, dan de relatief eenvoudige brandspuitslang, terwijl de brandspuitslang vele malen effectiever was. Toen de brandspuitslang onder invloed van veel technische modificaties sterk was verbeterd, zijn steeds meer brandweerorganisaties overgeschakeld op de brandspuitslang.

Eén van de onbedoelde gevolgen van deze technische innovatie was, dat om optimaal gebruik te kunnen maken van de brandspuitslang, de organisatie van de brandbestrijding sterk verbeterd moest worden. De bediening van de brandspuitslang vereiste een zekere mate van vakmanschap en ook de techniek van het blussen moest kwalitatief verbeterd worden. Om deze taken te kunnen uitvoeren moesten brandweerlieden worden opgeleid en getraind. Maar Jan van der Heiden twijfelde aan de mogelijkheden om ongemotiveerde gildenbrandweerlieden effectiever op te leiden en te trainen. Aangezien gildenbrandweerlieden door stadsbesturen aangewezen waren voor het bluswerk, zagen zij hun zware taak niet bepaald als een eer, maar veel meer als een grote last. De verdiensten waren laag, het werk was gevaarlijk en meestal was er weinig eer aan te behalen, omdat de effectiviteit van de brandbestrijding gering was. Volgens Van der Heiden (26) *Douwes 1968* moest de organisatie van de brandweezorg sterk verbeterd worden. Hij schreef in 1678 aan het Amsterdamse stadsbestuur over de discipline van de gildenbrandweerlieden onder meer: 'Evenwel de Gildenbroeders, zoveel er dichtbij woonden, vast vooraf komende, gingen, niettegenstaande zo grooten gevaar, in 't gemelde brandenwijnhuis gemakkelijk zitten drinken, en de spuiten afwachten, in plaats van ze gaan halen. Wat was het geval geweest, de gildenbroeders zaten rustig te wachten op de spuit, wie die zou moeten halen was waarschijnlijk onduidelijk en zij hadden in de tussentijd maar een borreltje op de goede afloop genomen in de kroeg, waarvan de bovenverdieping in brand stond. Nu was het die tijd weliswaar gebruikelijk om de "brandweerman" een hartversterking te geven, maar meestal na gedane plicht'.

De kritiek van de kunstenaar op de organisatie van gildenbrandweren werd gedeeld door het Amsterdamse stadsbestuur en al snel werden hij en zijn broer Nicolaes belast met de reorganisatie van de brandweerorganisatie in Amsterdam. De kernbegrippen van deze reorganisatie waren organisatie en discipline. Deze reorganisatie van de Amsterdamse brandweer leidde in 1685 tot een nieuwe brandverordening. Deze Amsterdamse brandverordening

stond model voor de brandverordeningen van andere steden van de Republiek der Nederlanden (27) *Broeshart e.a. 1975*. In deze brandverordening werd bepaald dat er een dienstplicht voor het werken bij de brandweer werd ingevoerd. Alle mannelijke ingezetenen tussen veertig en vijftig jaar konden worden verplicht om brandweerdiensten te verrichten. De diensttijd duurde tien jaar. De vergoeding die deze dienstplichtigen voor deze risicovolle arbeid ontvingen was laag en zij waren niet verzekerd tegen ongevallen. Om toch de discipline te kunnen handhaven gold een premie- en boetenstelsel. Deze premiestelsels bevoordeelden de brandweerlieden die het eerst bij de brand arriveerden. In veel omstandigheden leidden deze premiestelsels tot een hogere prestatie van dienstplichtigen. Een onbedoeld neveneffect was dat er een ongewenste en contra-productieve rivaliteit tussen dienstplichtigen onderling en tussen groepen dienstplichtige brandweerlieden ontstond.

2.6

De moderne tijd

In de Middeleeuwen waren er door de machtsuitoefening van aristocratie, kerk en gilden veel belemmeringen voor initiatieven van burgers ontstaan. Geleidelijk werd in (West-)Europa een cultuur van collectivisme vervangen door een cultuur van individualisme. Individualistische culturen (28) *Hofstede 1991* gaan er vanuit dat ieder mens primair opkomt voor zijn eigen belangen en die van zijn of haar samenlevingsverband. Secundair richten individualistische culturen zich op cirkels buiten primaire leefeenheden. Collectivistische culturen gaan er vanuit dat ieder mens door geboorte en eventuele latere gebeurtenissen behoort bij één of meerdere hechte collectiviteiten, waaruit mensen zich niet zelfstandig los kunnen maken. De collectiviteit bijvoorbeeld, de uitgebreide familie met grootouders, met ooms en tantes, neven en nichten komt op voor de belangen van zijn leden, maar vraagt in ruil daarvoor hun permanente loyaliteit. Mensen uit collectivistische culturen zijn alleen loyaal aan de afgebakende collectiviteit. Het ontstaan van een individualistische cultuur in (West-)Europa kan mede worden verklaard door de toegenomen vervlechtingen. De toenemende onderlinge afhankelijkheid zorgde ervoor dat mensen zich steeds meer losmaakten van de primaire gemeenschap en zo werden de vertrouwensbanden tussen mensen opgerekt tot grotere verbanden.

De kloof die hierdoor is ontstaan tussen de nieuwe Europese individualistische cultuur en collectivistische culturen manifesteerde zich op het terrein van wetenschap, techniek, kennis, organisatie en welvaart. Doordat mensen zich steeds meer zijn gaan verbinden met de buitenwereld werd wederzijds vertrouwen een essentiële factor in het sociaal-economisch handelen. Daar-

naast bevorderde de toenemende arbeidsverdeling technologische innovaties. Dit was onder meer het mechanisch uurwerk, de boekdrukkunst en het buskruit (29) *Landes 1998*. De klok gaf niet alleen informatie over de tijd, maar bracht ook orde en regelmaat op zowel collectief als individueel niveau. De klok leverde een belangrijke bijdrage aan de regulering en beheersing van menselijke gedragingen en activiteiten. De uitvinding van de boekdrukkunst maakte dat kennis beschikbaar kwam aan veel meer mensen. Informatie kon schriftelijk worden vastgelegd en vervolgens kon deze kennis worden verspreid, waardoor ook wetenschappelijke kennis breder beschikbaar kwam en tot nieuwe toepassingen leidde. De boekdrukkunst leverde een belangrijke bijdrage aan de democratisering en verburgerlijking van de samenleving. De uitvinding van het buskruit, waarbij door een snellere ontsteking een vollediger verbranding en een krachtiger explosie ontstond, bood sommige samenlevingen de mogelijkheid om door hun militaire suprematie anderen te overheersen en hun wil op te leggen. Latere toepassingen richtten zich veel meer op industriële en economische ontwikkelingen. Dit is de overgang van een maatschappij die afhankelijk was van organische energie naar één die in steeds sterkere mate afhankelijk werd van fossiele energie (30) *Wrigley 1988*.

Deze toenemende concentratie van gevaarlijke stoffen maakte de omgeving onveiliger en de externe gevolgen groter. Als gevolg hiervan konden relatief kleine incidenten escaleren tot incidenten met grote gevolgen. Andere gevolgen waren dat de productiviteit sneller steeg dan de bevolkingstoename en dat het inkomen en de levensstandaard sneller stegen dan de bevolkingsgroei. Een onbedoeld gevolg hiervan was dat ten gevolge van deze sociaal-economische ontwikkelingen en de mechanisatie in de landbouw veel mensen van het platteland verhuisden naar de steden. Ook zorgde het opkomende geldverkeer (31) *Simmel 1969* ervoor dat de steden steeds belangrijker werden en dat de steden een belangrijke centrumfunctie gingen vervullen. De stijgende concentratie van mensen en gevaarlijke stoffen maakten steden tegelijkertijd ook onveiliger en kwetsbaarder voor grootschalige calamiteiten.

2.6.1

Brandverzekeringen door de staat en door gezamenlijke actie van burgers

In de collectivistische cultuur van de Middeleeuwen behoorden mensen tot één of meerdere hechte collectiviteiten, waaruit zij zich maar moeilijk zelfstandig konden los maken. Immers het leven kende veel onzekerheden en hierdoor was het belangrijk dat mensen ingeval van tegenslag en rampspoed konden terugvallen op hun groep. In de Middeleeuwen waren mensen die getroffen werden door brand aangewezen op de goedgunstigheid van anderen.

De overgang van een collectivistische naar een individualistische cultuur in combinatie met een grote mate van kwetsbaarheid door toenemende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen maakte dat het kunnen beheersen van risico's om eigendommen te kunnen behouden steeds belangrijker en noodzakelijker. Immers mensen konden niet meer terugvallen op de goedgunstigheid van andere mensen. Mensen moesten de zekerheid hebben dat de schade zou worden vergoed en hiervoor waren zij bereid om hoge premies te betalen. Compensatie van de schade was geen gunst meer, maar werd een recht. Ook hier nam de onderlinge interdependentie tussen mensen zodanig toe dat collectieve arrangementen noodzakelijk waren om individuele mensen te vrijwaren tengevolge van schade bij brand. De collectieve arrangementen richtten zich destijds op het reguleren of op het zelfreguleren van de risico's die de samenleving op dat moment bedreigden. Dit was een ingewikkeld proces, omdat de risico's veelal onbekend en onvoorstelbaar waren en er waren veel partijen bij betrokken die sterk uiteenlopende wensen en opvattingen hadden over risicobeleving en risicoregulering. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de totstandkoming van de mogelijkheid om brandverzekeringen voor iedereen te kunnen afsluiten lang heeft geduurd. De eerste volledige staatsbrandverzekering in Pruisen was een debâcle in tegenstelling tot de onderlinge verzekering die de Hamburgse kooplieden tot stand hebben gebracht. Een kleine beheersbare groep die elkaar normen oplegde bleek een vruchtbare bodem voor de eerste brandverzekeringen te zijn. Geleidelijk kon deze groep worden uitgebreid met andere groepen en konden overheden en particuliere verzekeraars gezamenlijk normen gaan stellen om de risico's zodanig te beheersen dat de premies voor iedereen betaalbaar bleven. Risicoberekening kwam in de plaats van statusbepaling.

Het industrialiseringsproces en het gebruik van nieuwe technologieën en technische installaties noodzaakten tot regulering of zelfregulering. Activiteiten die door of namens overheden konden worden verricht om veiligheidsrisico's te kunnen reguleren, waren het stellen van veiligheidsnormen, het controleren of deze veiligheidsnormen werden nageleefd en sanctionering van overtredingen (normering, handhaving en toezicht). Daarnaast kon risicoregulering ook plaatsvinden via particuliere verzekeringsmaatschappijen die hun premies vaststelden aan de hand van veiligheidsrisico's van organisaties en particulieren. Deze verzekeringsmaatschappijen konden minimale veiligheidsnormen stellen voor deelname aan een verzekering en zij konden organisaties en personen belonen met premiekorting, indien zij aan bepaalde veiligheidsnormen konden voldoen.

2.6.1.1

Het prisoner's dilemma op het terrein van de brandveiligheid

Dat het rationeel is, maar niet vanzelfsprekend dat mensen zich collectief beveiligen kan worden aangetoond met de onderstaande spelsituatie, het zogenaamde prisoner's dilemma: in deze spelsituatie hebben twee gevangenen gemeenschappelijk een ernstig misdrijf gepleegd. Indien beide gevangenen zwijgen, kan het wettig en overtuigend bewijs van hun schuld niet geleverd worden. Zij worden dan voor een ondergeschikt vergrijp zoals verboden wapenbezit veroordeeld tot 1 jaar gevangenisstraf, waarna beiden in vrijheid worden gesteld. Indien één van beiden spreekt en het bewijs van schuld van de ander levert, wordt deze onmiddellijk in vrijheid gesteld. De ander wordt dan veroordeeld tot 30 jaar gevangenisstraf. Indien beiden spreken en aldus het bewijs leveren van elkaars gezamenlijke schuld, wordt aan beiden een gevangenisstraf van 15 jaar opgelegd (32) *Hardin 1982*. In termen van brand- en ramprisico's zal het nastreven van een gemeenschappelijk doel als brand- en rampveiligheid voor iedereen problemen opleveren. Bij brand is de relatie tussen het individuele en het collectieve belang erg groot. Indien bij iemand brand uitbreekt dan kan het gemakkelijk overslaan naar de huizen van de burens en mede stads- en dorpsbewoners. Als deze mensen allereerst hun eigen spullen in veiligheid brengen, dan kan een brand zich enorm snel uitbreiden en uiteindelijk tot een ramp leiden. Op individueel niveau is het denkbaar dat als persoon A en B hun beider woning niet beveiligen tegen brand, ze allebei een behoorlijk risico lopen om door brand te worden getroffen. Als persoon A alleen zijn huis beveiligt tegen brand, maar hij kan door overslag van het huis van B ook worden getroffen door brand en persoon B beveiligt zijn huis niet, dan heeft persoon A nauwelijks minder kans om door brand getroffen te worden en persoon B heeft minder kans om door brand getroffen te worden zonder dat hij hiervoor moet betalen (persoon B is dan een free-rider). Beveiligen persoon A en B beiden hun huis tegen brand dan zal de kans dat één van beiden door brand wordt getroffen behoorlijk afnemen. Hieruit blijkt dat gezamenlijke actie van persoon A en B voor beiden ertoe leidt dat de brandveiligheid behoorlijk toeneemt. Toch is het conform het zogenaamde prisoner's dilemma te veronderstellen dat persoon A en B, vanwege de hoge kosten uit eigen beweging niet direct zullen kiezen voor het nemen van brandveiligheidsmaatregelen.

Om brandveiligheid voor iedereen te kunnen garanderen zullen persoon A en B beiden door de staat als derde partij gedwongen of gestimuleerd moeten worden om brand te voorkomen. Formele dwang leidt dan tot zelfdwang. Dit betekent enerzijds inperking van de individuele vrijheid en dit werkt kostenverhogend, maar anderzijds hebben beiden profijt van de maatregelen, omdat het brandrisico voor beiden is gedaald, zonder dat één van beiden (en ande-

ren) voor de totale kosten moet opdraaien. Het nemen van brandbeveiligingsmaatregelen heeft – economisch gezien – positieve externe effecten.

Dwang van buitenaf levert inzake brandbeveiligingsmaatregelen voor beiden voordelen op zonder dat de één betaalt en de ander profiteert. Beiden betalen en profiteren. Dit is ook de verklaring voor de hoge mate van effectiviteit van de brandveiligheidseisen die aan gebouwen en technische installaties worden gesteld (33) *Peper, De Swaan en Hofland 1994*.

2.6.1.2

Risicoregulering

Het complexe karakter van risicoregulering werd ten tijde van de industriële en technologische revolutie enerzijds veroorzaakt door onvolledigheid van informatie en onbekendheid met de werkelijke veiligheidsrisico's voor de interne en externe omgeving en anderzijds omdat er veel betrokkenen met uiteenlopende waarden, belangen en risicobeleving waren. Dit gold ook voor de risico's die voortvloeiden uit industriële en technologische processen. Bij brandrisico's was er nauwelijks sprake van gelijkwaardigheid tussen de groepen die betrokken waren bij het reguleringsproces van veiligheidsrisico's. De risicoveroorzakers werden nauwelijks aansprakelijk gesteld voor schade aan derden. De externe effecten van hun handelen werden afgewenteld op de omgeving en degenen die de veiligheidsrisico's ondergingen werden bijna niet gecompenseerd voor de geleden schade. Deze risico's hoorden bij het leven van die tijd en werden individueel en collectief gedragen. Er was destijds nog geen toedeling van schade aan degenen die risico's veroorzaakten.

Het was dan niet zo verwonderlijk, dat zodra zich mogelijkheden voordeden om zich tegen risico' van brand te verzekeren, bedrijven en burgers hiervan gebruik gingen maken. Veel mensen gingen hun eigendommen verzekeren, ondanks dat hiervoor verzekeringspremies moesten worden betaald. Het groot aantal deelnemers zorgde ervoor dat risico's gespreid werden over grote groepen en zodoende konden premies betaalbaar blijven. Bovendien konden staat en verzekeringsmaatschappijen, als partijen die veiligheidsrisico's reguleerden door het stellen van veiligheidseisen invloed uitoefenen op de hoogte van de verzekeringspremies. Dit betekende een toenemende onderlinge interdependentie (34) *Goudsblom 1992* bij het reguleringsproces van veiligheidsrisico's tussen meerdere partijen, met verschillen in belangen en machts- en beïnvloedingsmiddelen. Het ontwikkelingsproces dat uiteindelijk geleid heeft tot een uitgebreid stelsel van brandverzekeringen, waarbij mensen op basis van wederzijdse ondersteuning of risicospreiding gecompens-

seerd zouden kunnen worden voor de geleden financiële schade is niet eenvoudig totstandgekomen.

Het voornaamste punt was of burgers onderling tot overeenstemming konden komen om gezamenlijk of collectief actie te ondernemen of dat burgers deze taak zouden overdragen aan de staat. Daarnaast waren er ook nog mengvormen mogelijk, waarbij de staat en de verbanden tussen mensen onderling zodanig nauw met elkaar verweven of verbonden waren dat brandpreventie, brandbestrijding en brandverzekering door de staat, onderlinge verbanden van mensen en particuliere ondernemingen gezamenlijk werden verricht. Het was immers nauwelijks mogelijk om brandpreventiemaatregelen onafhankelijk van verzekerbare risico's te beschouwen. Met als gevolg dat zodra burgers schaderisico's van branden zouden willen overdragen aan de staat, de staat als verzekeraar zou moeten optreden.

Vervolgens moest de staat door middel van premieheffingen of belastingen alle slachtoffers van branden en rampen schadeloos stellen. Met instrumenten van wetgeving zou de overheid alle burgers kunnen dwingen om zich te houden aan gedragsvoorschriften en bouwvoorschriften met als bedoeling zoveel mogelijk branden te voorkomen en schadeclaims te beperken. Bovendien zou de staat met wetgeving de kwaliteit van de organisatie van de brandbestrijding kunnen verbeteren of zelf de brandbestrijding kunnen gaan uitvoeren om letsel en schade aan mensen, dieren en gebouwen in geval van brand te beperken. Het voordeel van een staatsverzekering was dat alle mensen en gebouwen konden worden verzekerd en dat alle inwoners in gelijke mate recht hadden op schadevergoeding en hulp bij brand (35) *Dorwart 1971*.

Een andere mogelijkheid was dat decentrale overheden zoals stads- en dorpsbesturen zouden kunnen optreden als publieke ondernemers (36) *Clayton 1971*. Zij zouden veel beter dan de centrale overheden in staat zijn om toezicht te houden op de gedrags- en bouwvoorschriften en zij zouden beter in staat zijn om toezicht te houden op de handhaving van de wet dan hogere bestuurslagen. Ook zouden zij de uitvoering van de organisatie van de brand- en rampenbestrijding effectiever kunnen organiseren dan de bovenlokale bestuurslaag. Echter de schaderisico's voor kleine gemeenschappen met weinig premie- of belastingbetalers zijn vele malen groter dan voor een grote gemeenschap zoals de staat. In geval van een stads- of dorpsbrand zou deze lokale gemeenschap nadien failliet zijn.

2.6.1.3

Staatsbrandverzekering en onderlinge verzekeringen

De eerste volledige staatsbrandverzekering werd in het begin van de achttiende eeuw door het koninkrijk Pruisen ingesteld. Toch leidde deze staatsverzekering al spoedig tot een financieel debacle. In tegenstelling tot de staatsbrandverzekering van het koninkrijk Pruisen kwamen de eerste initiatieven om te komen tot een brandverzekering niet van overheden, maar van burgerlijke elites zoals zakenlieden, militairen, kunstenaars, geestelijken en boeren. Bij de totstandkoming van de eerste vormen van brandverzekering hebben zij gezamenlijk door collectief initiatief een risicospreidingsstelsel ontwikkeld over een groot geheel met als doel om iedere verzekerde te vrijwaren van schade, die in principe ieder afzonderlijk kon overkomen. Wel werd door deze particuliere brandverzekeraars selectie toegepast. De kring van verzekerden werd in eerste instantie beperkt tot mensen en objecten met minder grote risico's.

De kooplieden uit Hamburg waren de eersten die in 1591 'de Hamburger Feuer Casse' oprichtten. Deze Hamburgse brandkas was een eerste poging van kooplieden om door collectief initiatief het risico van financiële schade door brand te spreiden. De kooplieden verbonden zich contractueel om jaarlijks een bedrag te storten in een gezamenlijk fonds, waaruit ieder van hen bij brand schadevergoeding zou ontvangen. Dit was in feite de eerste onderlinge verzekering (37) *Dorwart 1974*. Langzamerhand werd daarna de groep verzekerden onder invloed van risicospreiding, concurrentie en wetgeving uitgebreid tot steeds grotere groepen in de samenleving. De mogelijkheden om zich te verzekeren tegen brandrisico's zorgde er onder meer voor dat de afhankelijkheid van de 'natuur' kleiner werd, maar dat de onderlinge afhankelijkheid tussen grote groepen mensen groter werd en dit had weer gevolgen voor de zelfbeheersing van mensen.

2.6.1.4

Brandverzekeringen in Nederland

In Nederland werden omstreeks 1720 de eerste brandverzekeringen afgesloten. De verzekeringsmaatschappij 'De Stad Rotterdam' is de oudste nog bestaande maatschappij. In 1805 ontstond de Algemeene Bataafsche Brand-Waarborg Maatschappij (38) *Nederlandse Vereniging van Assuradeuren 1988*. Deze verzekering was gebaseerd op 'eene Associatie van eenige weinige Eigenaren van Huizen, Hofsteden, Boerenwoningen en andere gebouwen welke elkan- der wederzijds, ingeval van onverhoopten brand de daardoor te lijdenen schade zouden vergoeden, naar evenredigheid van hetgeen zij zelve, ingevalge on-

derling bevorens te doenen taxatie, zouden kunnen vorderen, indien hun dit ongeluk trof'. De doelstelling van deze onderlinge brandverzekering was: 'Elkaar verplicht financieel te ondersteunen ingeval dat één van de aangesloten leden zijn bezittingen door brand was kwijtgeraakt'. Iedere deelnemer betaalde een bijdrage. Deze bijdrage was afhankelijk van de grootte van de waarde van het eigendom en dat geld werd bewaard en later geïnvesteerd. Indien er brand uitbrak bij één van de leden dan was er geld in kas om de gedupeerden schadeloos te stellen. Het ongebruikte geld voor schadebetalingen werd vervolgens met rente uitgeleend aan derden. Deze 'Onderlinge Brandwaarborg Maatschappijen' waren gericht op wederzijdse ondersteuning en fungeerden eigenlijk als een vorm van georganiseerde burenhulp. Na de totstandkoming van brandverzekeringen was schadeloosstelling van gedupeerde verzekerden geen gunst meer, maar een recht geworden.

2.6.1.5

De betekenis van brandverzekeringen

De particuliere verzekeringsmaatschappijen begonnen in de regel met een beperkt aantal verzekerden. Deze verzekerden waren meestal mensen die door hun gedrag door anderen werden vertrouwd en zij behoorden niet tot risicogroepen. Dit was noodzakelijk, omdat pas opgezette brandverzekeringen erg kwetsbaar waren voor schadeclaims. Naarmate de fondsen financieel sterker werden konden meer leden worden toegelaten. Als gevolg hiervan stegen de premie-inkomsten. Dit leidde tot een grotere risicospreiding. Na verloop van tijd kwam risicoberekening in plaats van statusbepaling (39) *De Swaan 1989*.

In de meeste landen hebben brandpreventie en repressie zich tot taken van lokale en centrale overheden ontwikkeld en brandverzekeringen tot de taken van de particuliere sector. Een uitzondering hierop zijn de Verenigde Staten die een groot gedeelte van het preventiebeleid overlaten aan particuliere verzekeringsmaatschappijen. Vanwege de nauwe relatie tussen brandpreventie en premiehoogte proberen particuliere verzekeraars door premiedifferentiatie het nemen van brandpreventieve maatregelen in positieve zin te beïnvloeden (40) *Clayton 1971*. Het nemen van brandpreventieve maatregelen wordt dan overgelaten aan de individuele keuzevrijheid van mensen, terwijl bij branden juist sterke externe effecten kunnen optreden. Het nemen van individuele brandpreventiemaatregelen heeft weinig effect, wanneer de buurman deze maatregelen niet neemt. Indien bij de buurman brand uitbreekt dan kan de brand toch overslaan naar degene die allerlei brandpreventie maatregelen heeft genomen. Zoals ook uit 2.6.1.1 blijkt dat brandpreventie het meest effectief is, wanneer de overheid burgers verplicht om brandpreventiemaatregelen te nemen.

2.7

**De totstandkoming van vrijwillige brandbestrijdingsorganisaties
in de Verenigde Staten en West-Europa**

2.7.1

Vrijwilligheid als Leitmotiv voor het bestrijden van branden en rampen

Gedurende deze periode van versnelde maatschappelijke bewegingen werden niet alleen de gezindheid en ideeën om zich te verenigen bevorderd, maar ook de materiële noodzaak om zich te verenigen. Er was sprake van een groot verschil tussen de houding van mensen uit de Middeleeuwen die bij brand zo snel mogelijk wegvluchtten en zich nauwelijks bekommerden om de gevolgen voor anderen, en het vrijwillig bestrijden van branden bij mensen die getroffen waren door brand. In de Middeleeuwen werden brandweerlieden door sociale en formele controle gedwongen om een bijdrage te leveren aan de brandbestrijding. Vrijwillige brandweerlieden verrichtten zonder formele dwang, risicovolle werkzaamheden. Deze vrijwillige brandweerverenigingen of associaties waren verbanden van burgers onderling bedoeld om branden te bestrijden ten behoeve van de gehele gemeenschap. Het waren vooral (stads)besturen die een verbinding hebben gelegd tussen de bereidheid van mensen om zich vrijwillig beschikbaar te stellen voor de brandweer en de mogelijkheden om een brandweervereniging te realiseren.

Op grond van ervaringen vanuit het verleden was het vertrouwen dat burgers hadden in medestadsbewoners die zelf belang hadden bij een adequate brandbestrijding groter, dan in betaalde brandweerlieden die in dienst waren van de lokale overheid. Destijds was het vaak de gewoonte om brandbestrijding en hulpverlening aan slachtoffers van branden te scheiden. De technische hulpverlening in de vorm van het blussen van branden werd door beroepsbrandweerlieden of gildenbrandweerlieden verricht en de discrete hulpverlening aan slachtoffers en het beschermen van eigendommen werd door familieleden, burens of bekenden gedaan. Zij werden het meest vertrouwd en waren meestal het betrouwbaarst gebleken bij een brand, dus was het niet zo verwonderlijk dat een organisatie die bestond uit burgers veel vertrouwen genoot bij de medestadsbewoners. Door collectieve actie van burgers en gemeentebesturen ontstonden er georganiseerde verbanden van mensen onderling die tot doel hadden om mensen te helpen die getroffen waren door brand. In West-Europa nam het vertrouwen toe in de brandweer ten gevolge van de inzet van vrijwillige brandweerlieden. Deze burgers werden vanwege hun discretere gedrag meer vertrouwd in situaties van leven en dood dan dienstplichtigen of gildenbrandweerlieden. Er was al eeuwenlang sprake van wantrouwen tegen brandweerorganisaties die volledig in handen van lokale

overheden of van particulieren waren. Initiatieven van burgers onderling vormden een tegenwicht en bescherming tegen machthebbers en monopolistische aanbieders.

De participatie van burgers bij het bestrijden van branden en rampen verhoogde ook de betrokkenheid van burgers op het gebied van de collectieve veiligheid. Wederzijdse ondersteuning binnen verbanden van familie en bekenden werd door vrijwilligers bij de brandweer opgerekt tot de grenzen van de lokale gemeenschap en daarbuiten. Vrijwilligers (bij de brandweer) werden een voorbeeld voor andere burgers als het ging om mensen die zich zonder materiële vergoeding inzetten voor een 'goede zaak of 'goede doelen' (41) *Adriaansens en Zijdeveld 1981*. Het bestrijden van branden heeft te maken met aspecten van leven en dood. De slachtoffers zijn vaak hulpeloos en machteloos. Zodoende is vertrouwen of discretie van groot belang. Dit is een belangrijke verklaring voor het ontstaan van vrijwillige brandweerorganisaties. Het vertrouwen van burgers jegens elkaar is gebaseerd op de verwachting dat burgers elkaar in nood-situaties zullen helpen en ondersteunen (42) *Sen 1974*. Dit houdt in dat samenlevingen taken die tot de kerntaken van de overheid gerekend worden, op onderlinge verbanden van mensen baseren. Naast het hebben van algemeen vertrouwen van burgers jegens elkaar inzake de bereidheid en inzet om deze hulpverleningstaken te verrichten, moet er ook vertrouwen bestaan in de kwaliteit van de hulpverlening. Dit aspect is belangrijker geworden naarmate de samenleving complexer werd en het bestrijden van branden en andere calamiteiten een grotere mate van deskundigheid ging vereisen.

De betekenis van vrijwilligerswerk, zelforganisatie en zelfwerkzaamheid bij het bestrijden van branden en rampen is niet alleen het waarborgen van de collectieve veiligheid en het beschermen van de samenleving tegen externe bedreigingen. Maar ook de sociale cohesie en solidariteit binnen een samenleving werden bevorderd. Zodra mensen bereid zijn om zich vrijwillig en opofferingsgezind in te zetten voor hun medemensen dan wordt het welzijn van de bevolking bevorderd en dit vormt de bron voor een beschaafde samenleving. De sociale samenstelling van de eerste vrijwillige brandweerkorpsen bestond vooral uit midden- en hogere groepen van de toenmalige samenleving. Zij waren door hun positie in de samenleving al gewend aan vormen van zelfdwang. Bovendien genoten zij het vertrouwen van de plaatselijke bevolking. De toetreding van andere dan hogere en middengroepen bij de vrijwillige brandweer leidde ertoe dat vrijwillige brandweerlieden veel meer een afspiegeling van de (mannelijke) bevolking werd. De toegenomen functionele specialisatie maakte het onderscheid tussen de verschillende bevolkingslagen kleiner. Tegelijkertijd ontstond er een nieuw onderscheid op het gebied van vakmanschap. Het enkel en alleen bereid zijn om branden te blussen was niet meer voldoende

de. Vaktechnische kennis werd steeds belangrijker. Geleidelijk is geschiktheid voor de functie in de plaats gekomen van status en prestige.

De ontwikkeling van het stijgende belang van functiegeschiktheid deed zich in Groot-Brittannië eerder voor dan in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland. In Groot-Brittannië boden verzekeringsmaatschappijen niet alleen een brandschadeverzekering aan, maar ook een brandbestrijdingsorganisatie (43) *Blackstone 1957*. Deze professionele brandbestrijdingsorganisaties waren alleen beschikbaar voor verzekerden. Niet-verzekerden bleven aangewezen op hulp van burens en familieleden. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn in Groot-Brittannië met uitzondering van Schotland nauwelijks vrijwillige brandweerorganisaties ontstaan. In Groot-Brittannië werd het bestrijden van branden lange tijd als een particulier goed beschouwd. Het gevolg van deze commerciële brandbestrijding was dat de brandweezorg meer op sociale participatie was gebaseerd, dan op burgerparticipatie zoals in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland. In deze landen werd brandbestrijding beschouwd als een collectief goed onder verantwoordelijkheid van de overheid en uitgevoerd door burgers. Er gold voor alle burgers een gelijk recht, met als voornaamste reden, dat individuele toedeling van brandweezorg in principe niet mogelijk was. Bedreiging door brand voor de één kon ook een bedreiging voor een ander vormen. Brandbestrijding werd in deze landen als een collectief goed beschouwd en dit leidde ook tot een collectieve verantwoordelijkheid voor de organisatie van de brandbestrijding met burgerparticipatie. Er was een collectieve verantwoordelijkheid voor het bestrijden van branden, maar de uitvoering van deze taak werd overgelaten aan brandweerverenigingen. Het gevolg hiervan was dat overheid en burgers gezamenlijk de brandbestrijding voor hun rekening hebben genomen.

De initiatieven tot vrijwillige brandweerassociaties in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland zijn enerzijds voortgekomen uit ideeën van mensen zoals Benjamin Franklin (44) *Bush en Mc Laughlin 1974* over de manier waarop maatschappelijke problemen zoals brandveiligheid konden worden opgelost. Anderzijds waren er materiële omstandigheden zoals de toenemende industrialisering met stijgende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen in combinatie met slecht functionerende brandbestrijdingsorganisaties die dit noodzakelijk maakten.

2.7.2

De Verenigde Staten

In de Verenigde Staten waren steden sterk gegroeid door grote aantallen kolonisten en emigranten uit Europa. Echter inzicht en kennis op het gebied van brandpreventie en brandbestrijding ontbrak bij de meeste mensen. Ook beschikten zij niet over het brandweermaterieel, zoals dat in Europa voor de brandbestrijding werd gebruikt. In de Verenigde Staten kwamen door het veelvuldig gebruik van hout als bouw materiaal regelmatig stadsbranden voor. Als gevolg van deze hoge brandrisico's gold een collectieve verplichting voor alle inwoners van een dorp of stad om gezamenlijk te helpen bij de brandbestrijding. In de Verenigde Staten werd de brandbestrijding beschouwd als een collectieve verantwoordelijkheid en hierdoor werden de lasten van het bestrijden van branden zoveel mogelijk over iedereen gelijk verdeeld. Dit in tegenstelling tot Europa waar in die tijdsperiode de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de brandbestrijding veelal was opgedragen aan gildenbrandweerlieden en dienstplichtigen (45) *Frost en Jones 1989 en Leupold 2003*.

De toenmalige brandbestrijding in de Verenigde Staten was gebaseerd op afgedwongen solidariteit en vormde gedurende een lange periode de basis van de brandbestrijding. De praktijk van de brandbestrijding in Amerikaanse steden en dorpen was gebaseerd op een repressieve keten (46) *Ditzel 1976*. De inwoners waren verplicht om emmers water gereed te hebben. Zodra er ergens brand was uitgebroken moesten de inwoners elkaar waarschuwen door 'Brand' gevolgd door 'Gooi uw emmers naar buiten' te schreeuwen. Tegelijkertijd werden de klokken van de kerken, forten en stadshuizen geluid. De emmers werden meegenomen naar de brand door de mensen die al buiten waren. Iedereen werd geacht om te helpen en de achtergebleven emmers mee te nemen. Twee rijen mensen werden gevormd van de brandhaard naar de meest dichtbijgelegen waterbron, pomp of rivier. Eén rij gaf de volle emmers met bluswater door tot het de vuurhaard bereikte en daarna werd het water over het vuur gegooid. Vervolgens werden de lege emmers via de andere rij die meestal uit vrouwen en kinderen bestond afgevoerd naar de waterbron. Zo ontstond een menselijke keten van brandbestrijding. De inhoud van een emmer was 10 liter en de hoeveelheid mensen die moesten helpen was enorm. Niemand mocht wisselen van rij en iedereen die niet wilde helpen werd gestraft met twee emmers water over het lichaam. Nadat de brand was geblust, werden de emmers verzameld en naar een centraal punt gebracht. Na een signaal van de stads- of dorpsomroeper moest iedereen proberen zijn emmers terug te vinden.

2.7.2.1

Hollandse invloeden bij de brandpreventie in Nieuw-Amsterdam

Weliswaar waren de collectieve betrokkenheid en de verantwoordelijkheid bij de hulpverlening groot. Maar de effectiviteit van de brandbestrijding was in verhouding tot Europa klein. Derhalve ontstond er behoefte aan beter brandblusmateriaal. Toen er handpompen en slangen werden aangeschaft had dit als gevolg dat de organisatie van de brandbestrijding gewijzigd moest worden. De gouverneur van Nieuw-Amsterdam Stuyvesant stelde in 1648 de eerste brandweerlieden aan met taken op het gebied van brandpreventie (47) *Duskee 1952*. Het waren Nederlanders die hun kennis en ideeën van de brandpreventie en -bestrijding naar Nieuw-Amsterdam brachten. Gouverneur Stuyvesant zorgde voor de eerste brandpreventiemaatregelen, bouwvoorschriften en het instellen van een brandinspectie. Hierdoor werd het toezicht op de handhaving van de veiligheidsvoorschriften sterk verbeterd. Daarnaast nam hij in 1648 vier mensen in dienst die verantwoordelijk waren voor het leveren van emmers bij een brand. Het waren echte brandwachten uitgerust met ratels om burgers te waarschuwen als ergens brand was uitgebroken en dezelfde burgers te activeren om te helpen bij de brandbestrijding. Deze brandwachten van Nieuw-Amsterdam hadden de bevoegdheid om de schoorstenen van de huizeigenaren te inspecteren en degenen te beboeten die de schoorsteen niet hadden geveegd. Schoorsteenbrand was een veelvoorkomende oorzaak van brand. De opgelegde boete bedroeg vier Nederlandse guldens en deze bedragen werden in een speciaal fonds ondergebracht. Hiermee werden allerlei brandbestrijdingsmaterialen zoals emmers, haken en ladders aangeschaft.

Naarmate Gouverneur Stuyvesant bevoegdheden op het gebied van de brandweerzorg van de door hem aangestelde brandwachten en brandinspecteurs ging uitbreiden, dreigde hij de ondersteuning van de bevolking te verliezen. Immers, het verscherpen van het toezicht op de handhaving van de veiligheidsvoorschriften leidde tot inperking van de vrijheid van burgers en tot hogere kosten. Later zou hij de volledige steun van de bevolking ontberen, toen de Engelsen zonder dat de bevolking hiertegen verzet bood Nieuw-Amsterdam van de Nederlanders overnamen. Toch werd het door Gouverneur Stuyvesant ontwikkelde brandalarmsysteem door het Britse bestuur gehandhaafd en werd een 'Brent Meister' aangesteld als hoofd van de brandweerinspecteurs en brandwachten. Nieuw-Amsterdam beschikte als eerste in de Nieuwe Wereld in 1648 over een publieke brandweerorganisatie met als kerntaak brandpreventie (48) *Bush en Mc Laughlin 1979*.

Na het vertrek van het Nederlandse bestuur kwam de brandweerzorg van New York onder Engelse invloed. Het bestuur van New York werd op haar

beurt weer sterk beïnvloed door de gebeurtenissen van de grote stadsbrand in Londen van 1666. Toen deze brand in Londen eenmaal was uitgebroken, woedde de vuurzee langs de houten gebouwen en pakhuizen in het havengebied. Er was veel te weinig blusmaterieel en het blusmaterieel verkeerde vaak in een slechte staat van onderhoud. Het duurde vijf dagen voordat de vuurzee eindelijk tot staan kon worden gebracht. Twee vierkante kilometer van de stad Londen was volledig verwoest en 13.200 huizen in de as gelegd (49) *Gilbert 1965*. Tijdens deze grote stadsbrand werd aangetoond dat ook de organisatie van de Europese brandbestrijding onvoldoende effectief was en niet in staat was overslaande branden adequaat te bestrijden.

2.7.2.2

De Amerikaan Benjamin Franklin als initiator van de vrijwillige brandweer

In de stad Boston werd de eerste publieke brandbestrijdingsorganisatie opgericht. Deze organisatie was verantwoordelijk voor brandbestrijding en brandpreventie. Dit brandweerkorps bestond uit één brandweerofficier en twaalf brandweerlieden. De hoogte van de vergoedingen werd vastgesteld aan de hand van het aantal uitrukken naar een brand. Daarnaast ontvingen zij toelagen voor het onderhouden van het brandweermaterieel en het oefenen. De totale kosten van de brandweermanorganisatie werden betaald uit de gemeentekas. Ook werden ambtenaren verplicht om in diensttijd beschikbaar te zijn voor brandweerwerk. Om de uitruktijden te verbeteren werd een systeem van premies ingevoerd voor het brandweerkorps dat als eerste bij de brand verscheen. Als ondersteuning voor de brandbestrijding door beroepsbrandweerlieden werden mutual fire societies (brandweerverenigingen op basis van onderlinge hulpverlening) ingezet. Deze zogenaamde mutual fire societies hielpen de beroepsbrandweerlieden met het verzorgen van slachtoffers en het verwijderen van huisraad en andere eigendommen uit het huis van de bewoners die door brand waren getroffen. Het doel van deze 'mutual fire societies' was om 'onderlinge hulp en ondersteuning te bieden ingeval het de Eeuwige zou behagen om brand in de stad Boston te laten uitbreken' (50) *Ditzel 1976*. Zodoende werd er functioneel onderscheid gemaakt tussen vaktechnische aspecten (deskundigheid) en vertrouwensaspecten (discretie). Deze functionele scheiding stelde de beroepsbrandweerkorpsen beter in staat om branden op een effectieve en efficiënte manier te bestrijden. De onderlinge brandweerverenigingen (mutual fire societies) verleenden hulp aan slachtoffers en gedupeerden. Benjamin Franklin raakte sterk onder de indruk van de manier waarop deze vrijwilligers functioneerden. Hij zag ook mogelijkheden om brandbestrijdingstaken die door beroepsbrandweerlieden werden verricht aan deze onderlinge brandweerverenigingen ('mutual fire societies') toe te voegen. Hierdoor werden

brandbestrijding en hulpverlening geïntegreerd tot één functie die ook door vrijwilligers kon worden verricht. Vervolgens legde hij in 1717 een voorstel aan het gemeentebestuur voor om een brandweerorganisatie bestaande uit vrijwilligers op te richten die bij leden van de vereniging branden mochten bestrijden. Hierdoor werden brandbestrijdingstaken onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur door onderlinge verbanden van burgers verricht.

Nadat het gemeentebestuur hiermee akkoord was gegaan werd de eerste vrijwillige brandbestrijdingsorganisatie ter wereld opgericht. Met deze nieuwe taaktoedeling door het gemeentebestuur van Boston aan deze onderlinge brandweerverenigingen werd het oorspronkelijke doel van de vereniging 'het verlenen van onderlinge hulp en ondersteuning' uitgebreid met de vaktechnische aspecten van het brandweerwerk. Het is zeer waarschijnlijk dat hierdoor de status van de 'mutual fire societies' werd verhoogd. Het gevolg hiervan was dat de maatschappelijke bovenlagen een grote bereidheid ontwikkelden om tot deze vrijwillige brandweerverenigingen toe te treden. Het werd als een eer beschouwd om lid te zijn van een vrijwillige brandweer.

Toen Benjamin Franklin was verhuisd van Boston naar Philadelphia richtte hij daar in 1736 de Union Fire Company op (51) *Franklin 1975*. In tegenstelling tot de vrijwillige brandweer van Boston bestreed deze brandweerorganisatie branden bij alle inwoners van Philadelphia en niet alleen bij de aangesloten leden zoals in Boston. Het doel van deze brandweervereniging was 'for preserving our own and our fellow citizens, houses, goods and effects in case of fire'. De Union Fire Company uit Philadelphia werd op dezelfde wijze opgezet als de onderlinge hulpverleningsverenigingen in Boston. De Union Fire Company bestond voornamelijk uit vooraanstaande stadsbewoners zoals plaatselijke politici, bestuurders, juristen en notarissen. Deze notabelen stonden open voor nieuwe ontwikkelingen op basis van eigen initiatief en hadden ook de bereidheid om een positieve bijdrage aan de lokale veiligheid te leveren. Deze mensen waren tevens een voorbeeld voor anderen. De leden van de Union Fire Company hadden zichzelf strenge sociale regels opgelegd. Indien leden niet op tijd bij een brand aanwezig waren of verschenen, kregen zij een boete. Deze boeteninkomsten werden vervolgens weer gebruikt om brandweermaterieel te vernieuwen of te vervangen. Dit boetenstelsel werd zonder aanzien des persoons uitgevoerd. Er is een anekdote dat toen Franklin voor het Amerikaanse congres naar Parijs moest, hij beboet werd, omdat hij niet bij een brand was verschenen.

Het succes van de Union Fire Company in Philadelphia leidde ertoe dat ook door andere vooraanstaande stadgenoten vrijwillige brandweerorganisaties werden opgericht. Uiteindelijk waren er twaalf vrijwillige brandweerorgani-

saties. Verschillende religieuze of zakelijke groepen hadden hun eigen brandweerorganisatie. De wedijver (52) Neilly 1959 tussen de brandweerkorpsen van de elites leidde enerzijds tot kwaliteitsverhoging van brandweerorganisaties. Anderzijds was de soms meedogenloze concurrentie niet bevorderlijk voor de effectiviteit van de brandbestrijding. Het toestaan van concurrentie waardoor het brandweerkorps dat het eerste bij de brand arriveerde de brand mocht blussen, leidde er toe dat zij vaak meer tijd besteedden aan het bestrijden van elkaar dan aan het blussen van branden. De brandveiligheid was sinds de tijd van Benjamin Franklin sterk toegenomen. De brandbestrijding is slechts één aspect van de gestegen veiligheid. Een andere belangrijke oorzaak was de betere brandpreventie ten gevolge van de kwaliteitsverbetering van de bouwvoorschriften en de manier waarop gebouwd werd. Stenen huizen werden niet meer alleen gebouwd voor de rijken, maar voor iedereen. Daarnaast was er de vooruitgang op basis van de technologische toepassing van kennis en wetenschap. In veel opzichten was Benjamin Franklin in de achttiende eeuw een toonaangevende persoonlijkheid in de brandweezorg.

Ondanks het feit dat hij betrokken was geweest bij de organisatie van de brandbestrijding met vrijwilligers, was hij in eerste instantie gericht op het voorkomen van branden. Een beroemd geworden citaat van hem uit 1735 is: 'An ounce of prevention is worth a pound of care'. In Philadelphia gold onder andere strenge wetgeving en controle op het reinigen van schoorstenen en dit gold voor iedereen, zonder aanzien des persoons. Wellicht dat ten gevolge van deze consequente handhaving van wetgeving op het gebied van de brandveiligheid, de brandweer toch op acceptatie van de bevolking kon rekenen. Indien mensen verwachtten dat anderen zich aan wet zouden houden dan was de kans groter dat zij ook de wetten zouden handhaven. Philadelphia kreeg al gauw de naam van preventie-stad en werd een voorbeeld voor andere steden. In zijn autobiografie meldde hij dan ook trots: 'I question whether there is a City in the world better provided with the means of putting a stop to beginning confagurations, and in fact, since these institutions, the City has never lost by fire more than one or two houses at a time, and the flames have often been extinguished before the house in which they began has half been consumed' (53) *Bush en Mc Laughlin 1974*.

Daarnaast was hij onder andere de uitvinder van de bliksemafleider. De methode van de bliksemafleider was zowel eenvoudig als doeltreffend. De bliksem werd via een dunne ijzeren staaf op het hoogste punt van het huis met een koperen draad verbonden met een dunne ijzeren staaf in de grond. In geval van een blikseminslag trokken de punten de bliksem aan en vervolgens verdween de bliksem langs het metaal in de grond. Deze uitvinding van Benjamin Franklin was de ontmythologisering (Entzauberung) van het natuurverschijnsel

blikseminslag en zijn uitvinding was een kenmerk van zijn praktisch-rationele levensstijl. Bij de presentatie van deze door hem uitgevonden bliksemafleider sprak hij de volgende woorden: 'Het heeft de Eeuwige in zijn goedheid tot de mensheid ten slotte behaagd, dat zij een middel zouden ontdekken om hun woningen en andere gebouwen te verzekeren tegen het kwaad van de donder en de bliksem' (54) *Franklin 1975*. Zijn levenshouding was gebaseerd op de bijbelse egalitaire wetten, regels, profetische afkeer van macht en de verheerlijking van de nederigen. Dit bracht hem tot de overtuiging dat hij rijkdom en macht bezat bij de gratie van de Eeuwige en op voorwaarde van goed gedrag.

2.7.2.3

De vrijwillige brandweer van New York

De totstandkoming van vrijwillige brandweerkorpsen dient als een expressie van collectieve actie en civilisatie te worden beschouwd. De houding van de elites inzake de bereidheid om vrijwillig brandweerwerk te verrichten was een voorbeeld voor opklimmende onderlagen of maatschappijen. Voor de elites waren status en prestige belangrijke motieven om tot de vrijwillige brandweer toe te treden. Deze specifieke organisatievorm was door haar samenstelling een voorbeeld voor anderen en een belangrijke fase in het proces van kwaliteitsverbetering van de brandbestrijding. Het voorbeeld van de vrijwillige brandweer uit Boston en Philadelphia werd gevolgd door de brandweerorganisatie van New York. Op 16 december 1737 werd door de algemene vergadering van New York een vrijwillige brandweerorganisatie opgericht, de zogenaamde 'Volunteer Fire Department of the City of New York'. In tegenstelling tot de vrijwillige brandweerorganisaties van Boston en Philadelphia verrichtten de elites van New York zelf geen brandweerwerkzaamheden, maar zij stelden 35 mannelijke vrijwilligers aan die sterk, vaardig, discreet, eerlijk en sober moesten zijn. Functionele en persoonlijkheidseisen kwamen in de plaats van status of maatschappelijke positie. De vrijwillige brandweer van New York bestond grotendeels uit handwerkslieden zoals timmerlieden, smeden, schoenmakers, bakkers, scheepswerkers en touwmakers (55) *Kernan 1885*. Qua sociale samenstelling vertoonden zij overeenkomsten met de Europese gildenbrandweren.

Na de eerste ervaringen met de vrijwillige brandweer werd in New York een wet aangenomen die als voorbeeld diende voor talloze andere dorpen en steden in de Verenigde Staten die een eigen vrijwillige brandweerorganisatie wilden oprichten. In deze wet stonden voorschriften en regels voor brandweervrijwilligers. Zij waren onder meer verantwoordelijk om op tijd met het brandweermaterieel bij de brand aanwezig te zijn, vervolgens de brand te blussen en na afloop waren zij verplicht om het brandweermaterieel te reini-

gen en te onderhouden en er moest maandelijks met dit materieel worden geoefend. Daarnaast moesten zij, indien zij zonder geldige redenen afwezig waren bij de brand, een boete betalen. De vrijwillige brandweer was omstreeks 1750 de snelstgroeiende private gemeentelijke dienst van Amerika.

De vrijwillige brandweer van New York heeft bijna 130 jaar gefunctioneerd. In de negentiende eeuw heeft zich het stadsgebied zodanig uitgebreid, dat het bestrijden van branden op zo'n grote grondoppervlakte met zo'n intensieve bebouwing steeds minder geschikt was voor vrijwillige brandweerorganisaties. De gemiddelde opkomsttijd van vrijwilligers was hoog en hierdoor konden branden zich sneller verspreiden over andere panden. Dit leidde tot een hogere brandschade. De gedrevenheid van veel vrijwillige brandweerlieden ging zover dat zij om een zo laag mogelijke opkomsttijd te realiseren boven of naast een kazerne gingen wonen. De vrijwillige brandweerorganisaties waren niet altijd effectief in het bestrijden van branden. Maar door de folklore rondom de vrijwillige brandweer van New York ontvingen zij desondanks veel waardering van hun medestadsgenoten (56) *Ditzel 1976*. Na verloop van tijd zijn zij een institutie binnen de Amerikaanse samenleving geworden. Toch zijn veel vrijwillige brandweerorganisaties in de grote steden vervangen door brandweerkorpsen met beroepsbrandweerlieden. In feite zijn vrijwillige brandweerorganisaties het meest geschikt voor gebieden met een laag brandrisico en een lage concentraties mensen.

2.7.3

West-Europa

De Europese industrie centra trokken veel mensen naar zich toe. Het proces van industrialisering van de samenleving leidde ertoe dat kleinschalige productie-eenheden werden vervangen door grootschalige productiecentra. Als gevolg van deze industriële ontwikkeling kwam er geografische en sociale mobiliteit op gang. In gebieden waar in een bepaalde periode sprake was van versnelling in ruimtelijke en sociale mobiliteit groeide de noodzaak om zich te verenigen. Bij groepen mensen die in een bepaald gebied in een bepaalde periode veel mobiliteit kenden, groeiden de verenigingsactiviteiten. Zo trokken landbouwarbeiders massaal naar de industriesteden en hierdoor konden zij niet meer terugvallen op de hulp van familieleden, burens en bekenden. Als gevolg hiervan waren zij genooddaakt om verenigingen voor onderlinge hulp en bijstand op te richten (57) *De Swaan 1989*.

In dezelfde periode zijn ook vrijwillige brandweerverenigingen ontstaan en totstandgekomen. Hierdoor groeiden de steden zodanig snel dat de kwaliteit

van de behuizing en de leefomstandigheden slechter werden. Weliswaar was er door meer preventieve maatregelen een afnemende kans op incidenten. Toch steeg het aantal objecten of situaties die onveilig waren. Grotere concentraties van mensen, brandbare en explosieve stoffen in combinatie met slechte en krappe behuizing en slechte leefomstandigheden leidden tot een hoger brandrisico. Indien er toch een brand ontstond dan kon de reikwijdte veel groter zijn dan de gemeentegrenzen en kon de schade ook veel groter uitvallen. De kansen op brand werden door preventieve maatregelen kleiner. Maar daarentegen werden de gevolgen van de hoge concentraties van brandbare stoffen en mensen groter. De grootste dreiging was het wegebben van de belangstelling voor onveilige situaties. Na een stadsbrand was alle aandacht gericht op het nemen van preventieve maatregelen en het handhaven hiervan. Indien zich in een periode geen nieuwe stadsbrand voordeed dan verslaptte de aandacht weer en werd de kans op een nieuwe ramp alleen maar groter.

2.7.3.1

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië zijn brandweerorganisaties totstandgekomen door brandverzekeringsmaatschappijen. Zij boden naast een brandverzekering ook een verzekeringsbrandweer aan. Engeland had omstreeks het begin van de zeventiende eeuw vormen van wederzijdse ondersteuning in geval van brand of andere calamiteiten. Mensen konden slechts voor hulp van de brandweer in aanmerking komen, indien zij de brandverzekeringspremie hadden betaald. De betaalde premies werden in een speciaal fonds gestort en met het geld uit dit fonds werden slachtoffers van branden en andere calamiteiten voor de geleden schade gecompenseerd.

In 1635 ontstonden in Londen door de grote hoeveelheid kostbare panden, de eerste plannen voor het opzetten van een particuliere verzekeringsmaatschappij. De gemeente Londen was tegen de oprichting van zo'n verzekeringsmaatschappij. Zij was van mening dat eventuele winsten die zo'n onderneming zouden opleveren aan de gemeentebegroting ten goede moesten komen. Na de grote brand in Londen van 1666 was het in eerste instantie dan ook de bedoeling dat de gemeente zelf een brandverzekeringsmaatschappij zou gaan opzetten met daaraan verbonden een eigen gemeentelijk brandweerkorps. Toch slaagden enkele zakenlieden erin om via juridische procedures te voorkomen dat de gemeente Londen een private verzekeringsmaatschappij mocht exploiteren en zij kregen het voor elkaar dat de exploitatie moest worden overgelaten aan particuliere entrepreneurs (58) *Blackstone 1957*.

Vervolgens werd in 1680 de eerste private brandverzekeringsmaatschappij met een daarbijbehorend brandweerkorps 'the Fire Office' opgericht. De verzekering had als doel om in eerste instantie een beperkte groep verzekerden – vooral zakenlieden op basis van wederzijdse ondersteuning schadeloos te stellen. Het doel van deze verzekeringsbrandweer was om het eigendom van de verzekerden te beschermen en te voorkomen dat het verzekerde object door brand getroffen zou worden. Deze vorm van brandverzekering met brandbestrijding voldeed zodanig aan de behoeften dat naast de uitbreiding van de kring van verzekerden ook het aantal brandverzekeringsmaatschappijen snel toenam (59) *Cipolla 1972*. Deze combinatie van het vergoeden van brandschade en het bestrijden van branden bij verzekerden maakten brandweezorg tot een privaat goed. Het nadeel van verzekeringsbrandweren is dat zij bedrijfsbelangen zodanig lieten prevaleren dat zij enkel en alleen branden bij de aangesloten verzekeringsnemers bestreden. Om er zeker van te zijn dat zij alleen branden van hun verzekerden blusten, moesten deze verzekerden een verzekeringsvignet op een veilige hoogte op het verzekerde pand bevestigen. Elke verzekeringsmaatschappij had een eigen verzekeringsvignet. Na een brandalarm rukten alle verzekeringsbrandweren uit. De allereerste actie van de brandweerlieden was het beoordelen van het verzekeringsvignet. De brandweer van de verzekeringsmaatschappij, waarbij het pand verzekerd was, moest de brand bestrijden.

Uit oogpunt van concurrentie bestreden verzekeringsbrandweren geen branden bij panden die niet bij hun verzekeringsmaatschappijen waren aangesloten (60) *Cipolla 1972*. Alleen in situaties, waarbij branden bij niet-leden of onverzekerden dreigden over te slaan of daadwerkelijk oversloegen naar de panden van de eigen verzekerde leden werden de branden bestreden. Bovendien werden soms uit oogpunt van het werven van nieuwe verzekerden, branden bij onverzekerden of bij verzekerden van een andere maatschappij geblust.

De kwaliteit van private verzekeringsbrandweren werd gewaarborgd door een gedegen instructie voor brandweerlieden. De verzekeringsmaatschappijen probeerden met gedragsvoorschriften het gedrag van de brandweerlieden te reguleren. De gedragsinstructies voor deze verzekeringsbrandweerlieden werden gekenmerkt door discipline, discretie, betrouwbaarheid en eerlijkheid. De goede arbeidsvoorwaarden zorgden ervoor dat, ondanks de hoge eisen, die aan deze brandweerlieden werden gesteld, zich voldoende kandidaten aanmeldden. De strenge selectie van sollicitanten, verbetering van het brandblusmaterieel, disciplineren en continue beschikbaarheid van brandweerlieden heeft ervoor gezorgd dat de kwaliteit van de organisatie van de brandbestrijding in Engeland door de brandverzekeringsmaatschappijen sterk werd verbeterd (61) *Wright en Henman 1982*. De Engelse verzekeringsbrandweer was

één van de eerste utilitaire organisaties op het gebied van het bestrijden van branden. De Engelse verzekeringsbrandweer was de eerste brandbestrijdingsorganisatie, waarbij de brandweezorg volledig werd overgelaten aan de private sector (markt).

Het was echter de vraag of een collectief goed als de brandweezorg wel volledig aan private verzekeringsmaatschappijen kon worden overgelaten. Enerzijds was de kwaliteit van de interne organisatie van verzekeringsbrandweren ten opzichte van de gangbare brandbestrijding en gildenbrandweren sterk verbeterd. Anderzijds was de brandweezorg niet voor iedereen in gelijke mate beschikbaar. Daarnaast verliep door de felle concurrentie tussen de verschillende verzekeringsmaatschappijen onderling de brandbestrijding ongecoördineerd en chaotisch. Ten gevolge van de onderlinge wedijver kwam het regelmatig voor dat er vechtpartijen ontstonden tussen brandweelieden van concurrerende maatschappijen, zodat de branden niet werden geblust (62) *Blackstone 1957*. Dit leidde ertoe dat omstreeks het begin van de negentiende eeuw in Engeland de situaties bij een brand ontstellend waren. De openbare orde kon door de chaotische situaties van agressie van brandweelieden jegens elkaar en de op sensatie gerichte menigten vaak niet worden gehandhaafd. Het handhaven van de openbare orde was voor de stadsbesturen een net zo grote zorg als het bedwingen van het vuur (63) *Wright en Henman 1982*.

Deze disfunctionele en zinloze concurrentie tussen brandweerploegen van verschillende verzekeringsmaatschappijen bedreigden het voortbestaan van deze particuliere brandweerorganisaties. Het gevolg hiervan was dat op grond van politieke, humanitaire en openbare orde-overwegingen deze verzekeringsbrandweerorganisaties van Londen in 1833 tot één particulier brandweerkorps 'The London Fire Engine Establishment' werden samengevoegd (64 *Blackstone 1957*). Deze brandweerkorpsen waren particuliere organisaties die een publieke taak uitvoerden. Uiteindelijk zijn deze particuliere brandweerkorpsen ook publieke organisaties geworden (65) *Page 1989*.

2.7.3.2

Frankrijk

Het proces van statenvorming in Frankrijk was een gevolg van de strijd van de burgerij tegen het Ancien Régime. Na de revolutie in Frankrijk van 1796 ontstond er centrale wetgeving met betrekking tot het instellen van brandweerkorpsen. Hierdoor werd de Franse centrale overheid verantwoordelijk voor de lokale brandweezorg. In het proces van statenvorming zijn ook bureaucratische organen ten dienste van de staat opgekomen. Gedurende de periode

van het Ancien Régime (periode van voor de Franse Revolutie) was de uitvoering van de brandbestrijding een zorg van de dorps- of stadsgemeenschappen. De gemeenten waren gehouden om door het nemen van passende maatregelen branden te voorkomen en door het verstrekken van de noodzakelijke hulpmiddelen hulp te verlenen bij ongevallen en branden te bestrijden. De kwaliteit van lokale dienstplichtbrandweren was zodanig dat er ten gevolge van brand onnodig veel slachtoffers vielen en de brandschade veel te hoog was (66) *Lussier 1987*.

Na de Franse Revolutie werden gemeentebesturen door centrale wetgeving gedwongen om een grotere verantwoordelijkheid te nemen voor de aanschaf en het onderhoud van brandspuiten. Dit betekende voor lokale gemeentebesturen dat zij mensen moesten selecteren voor brandweerdiensten en dat deze geselecteerden moesten worden opgeleid en getraind voor het bedienen van het brandbestrijdingsmaterieel. Hoewel gemeenten werden verplicht om brandweerkorpsen op te richten, waren zij hiertoe nauwelijks in staat. Bovendien waren zij niet overtuigd van de noodzaak om de eigen brandweerkorpsen te bekostigen. Als gevolg hiervan ontstonden er weerstanden bij gemeentebesturen om loyaal medewerking te verlenen aan het verbeteren van het lokale veiligheidsniveau in opdracht van de centrale overheid. Voortdurend probeerde de centrale overheid via de prefecten (regionale of departementale bestuurders) gemeenten te bewegen meer aandacht te schenken aan de grote branden en rampen die zich in het begin van de negentiende eeuw in Frankrijk voordeden. Sommige steden waren loyaal aan de nieuwe regering van de eerste Republiek en richtten (vrijwillige) brandweerkorpsen op. Andere gemeenten schaften het voorgeschreven brandbestrijdingsmaterieel aan, maar leidden geen personeel op die in staat waren om hiermee om te gaan. Destijds bestond in Frankrijk een wederzijds wantrouwen tussen aristocratie en burgers ook als het ging om de organisatie van de brandbestrijding. Dit onderlinge wantrouwen bemoeilijkte een actieve deelname aan een op te richten vrijwillige brandweer.

Ondanks enkele eerder mislukte pogingen was de toenmalige Franse minister van Binnenlandse Zaken Montesquiou in 1815 succesvol in het tot stand brengen van een duurzame structuur voor de organisatie van de hulpverlening, rampenbestrijding en brandbestrijding met behulp van vrijwilligers. De bestuurlijke organisatorische structuren werden grotendeels gebaseerd op de bestuursstructuren van het Ancien Régime van voor de revolutie van 1796. Hierdoor stonden de brandweerlieden van de overwegend vrijwillige brandweerkorpsen opnieuw onder het gezag van de burgemeester. Een uitzondering hierop vormden de brandweerkorpsen van Marseille en Parijs (67) *Arnaud 1958* Zij werden door Napoleon in 1811 onder direct militair gezag geplaatst.

Napoleon besloot hiertoe, omdat de slechte organisatie van de Parijse brandweer de belangrijkste oorzaak was van de uitslaande brand in de Oostenrijkse ambassade. Tijdens deze brand is Prinses Schwartzenberg van Oostenrijk overleden.

Toch waren de gemeentelijke brandweerkorpsen ook verweven met het militair gezag (68) *Lussier 1987*. De bovengemeentelijke structuren van de brandweer waren verbonden met de structuren van de civiele verdediging als onderdeel van de militaire organisatie. Bovendien kregen vrijwilligers bij de brandweer vrijstelling van militaire dienst. Hoewel brandweerblieden vrijwillig voor het brandweerkorps kozen, was het ook een manier om de militaire dienstplicht te ontlopen. De vrijwillige brandweerofficieren waren meestal ook reserve-officieren uit het leger die werden aangesteld door de prefecten. Na 1830 werden de bovengemeentelijke brandweerkorpsen geheel onder de nationale garde geplaatst. Frankrijk beschikte over een sterk centraal gezag dat door de strijd tussen revolutionairen en contra-revolutionairen bedreigd kon worden. Elke vorm van georganiseerdheid kon een bedreiging vormen voor het centralistische staatsgezag. Hierdoor werd de autonomie van de gemeentelijke brandweerkorpsen die onder het gezag van de burgemeester vielen regelmatig aangetast.

2.7.3.3

Duitsland

Duitsland is in 1871 onder leiding van Bismarck een eenheidsstaat geworden. Voor die tijd was Duitsland een samenstel van steden, konink- en keizerrijken. Het proces van statenvorming is in Duitsland veel later op gang gekomen dan in Engeland, Nederland en Frankrijk. Dit kan onder meer worden verklaard door de tegenstelling tussen burgerij en de adel, waardoor het veel moeilijker was om tot een Duitse eenheidsstaat te komen (69) *Elias 1989*.

De Duitse aristocratie bestond niet uit regenten zoals in Nederland of burgers zoals in de Verenigde Staten, maar uit militairen. Dit werd veroorzaakt doordat er een grote kloof bestond tussen de waarden en houdingen van de Duitse burgers en de waarden en houdingen van de militaire aristocratie. De Duitse burgers werden overheerst door militaire aristocratie. Ondanks de grote betekenis die de ondernemers en kapitaalbezitters voor de economische en sociale ontwikkeling van Duitsland hadden, konden zij slechts moeilijk doordringen tot de hoogste sociale lagen van het land. Militairen en ambtenaren waren lange tijd de belangrijkste sociale laag van Duitsland. Hierdoor konden in Duitsland burgerlijke groepen in mindere mate dan in andere landen hun ei-

gen, specifieke burgerlijke zelfbewustzijn naar voren brengen. Het trage proces van statenvorming had in Duitsland ook gevolgen voor de organisatie van de brandweezorg.

De brandweezorg in Duitsland was voor 1871 een volledig lokale aangelegenheid. Er waren geen uniforme en algemene brandvoorschriften die voor alle inwoners golden en de brandbestrijding werd lange tijd door de gilden verricht. Dit betekende overigens niet dat het brandrisico in de Duitse steden hoger was dan in andere landen zoals Frankrijk en Engeland. Immers, veel technische vernieuwingen en collectieve voorzieningen kwamen uit Duitsland. Deze technische voorzieningen op het gebied van de brandweezorg waren echter niet altijd ingebed in de organisatie van de brandbestrijding. Veel steden en dorpen hadden vaak wel allerlei verordeningen, maar de organisatie van de brandbestrijding functioneerde nauwelijks.

Ten gevolge van de afwezigheid van een sterke centrale eenheidsstaat beschikte Duitsland in tegenstelling tot Frankrijk niet over een hogere bestuurslaag die toezicht hield op de lokale brandweezorg. Een voorbeeld van een gebrekkige organisatie van de brandweezorg in een grote stad was de brandweer van Berlijn (70) *Leupold 2003 en Strumpfen Marfjka 1985*. Tot het begin van de negentiende eeuw beschikte Berlijn nog over een gildenbrandweer. Naar aanleiding van een grote brand in de opera van Berlijn in 1843 liet het stadsbestuur een rapport opmaken over de kwaliteit van de organisatie van de Berlijnse gildenbrandweer. Een jaar later waren de resultaten van het onderzoek bekend. De conclusies waren vernietigend voor de toenmalige Berlijnse brandweerorganisatie en een grondige reorganisatie was dringend noodzakelijk geworden om in de toekomst vergelijkbare catastrofes te voorkomen of althans zoveel mogelijk te beperken. Na een langdurige lokale politieke strijd besloot de toenmalige Pruisische minister van Binnenlandse Zaken om de nieuwe brandweer bij de politie te voegen, zodat de brandweer evenals de politie ook direct onder zijn verantwoordelijkheid zou vallen. Hierdoor kon in 1851 de brandweer van Berlijn totstandkomen. De leiding van de eerste beroepsbrandweer was in handen van Carl Ludwig Scabell. Het korps bestond uit lichamelijk sterk en goed ontwikkelde ex-soldaten en bouwvakkers die volgens een speciaal opgesteld 'Exercier-Reglement' werden opgeleid.

De brandweezorg moest niet alleen in grote gemeenten worden verbeterd, maar dit gold ook voor de brandweezorg in kleine gemeenten. Dit was niet eenvoudig te realiseren in een bestuurlijk gesegmenteerde omgeving. De lokale verhoudingen bepaalden het niveau en de aard van de veiligheidszorg voor de burgers. De gildenbrandweren, die werden verplicht om brandweertaken te verrichten, waren nauwelijks gemotiveerd om deze oneervolle en risicovolle

werkzaamheden te verrichten. Desondanks waren de meeste lokale overheden ervan doordrongen dat nieuw en modern brandbestrijdingsmaterieel moest worden aangeschaft. Het gevolg hiervan was dat dit nieuwe brandbestrijdingsmaterieel door deskundige en gemotiveerde brandweerlieden moest worden bediend. De modernisering van het brandweermaterieel door lokale overheden bleek een vruchtbare voedingsbodem te zijn voor collectieve actie van onder meer de jonge burgers in Meissen (71) *Leupold 2003 en Weber 1977*. In 1840 legden een aantal jonge burgers zelf een plan voor aan de gemeenteraad van Meissen om door het oprichten van een vrijwillige brandblus- en hulpverleningsvereniging de bestaande gildenbrandweer te vervangen. De leden van de brandweervereniging hadden zelf een statuut ontwikkeld.

In dit statuut was vastgelegd dat de leden van de brandweervereniging zelf de leiding konden kiezen. De collectieve actie van burgers in Meissen bleek na verloop van tijd niet stabiel, zodat het gemeentebestuur moest besluiten om weer een verplichte brandweer in te stellen. In Duitsland kwam de vrijwillige brandweer niet overal op dezelfde wijze tot stand. De benadering van de gemeente Durlach (72) *Broeshart e.a. 1985* vertoonde veel overeenkomsten met de totstandkoming van vrijwillige brandweerkorpsen in Frankrijk en de Verenigde Staten. Ook daar probeerden lokale overheden burgers te interesseren voor de vrijwillige brandweer. In Durlach in het zuidwesten van Duitsland werd in 1848 een vrijwillig brandweerkorps opgericht op basis van het initiatief van het gemeentebestuur.

De plaatselijke stedenbouwmeester die ook verantwoordelijk was voor de brandweezorg, verzocht de gemeenteraad om een aantal jonge burgers aan te wijzen die geschikt zouden zijn om opgeleid te worden voor de bediening van de brandspuit. Enkele dagen later ontving hij een lijst met de namen van achtenveertig jongelieden 'zur Ausübung des Nötigen bei der neuen Stadtfeuerwehrspritze Nr. 2'. Indien de vormen van collectieve actie van Meissen en Durlach met elkaar worden vergeleken dan blijkt dat collectieve actie gericht op samenwerking tussen overheid en burgers stabielere te zijn dan collectieve actie van alleen burgers.

2.7.3.4

Nederland

In Nederland waren in de Middeleeuwen gildenbrandweren door het gemeentebestuur aangewezen voor het blussen van branden. Meestal waren het leden van de handwerkersgilden die door hun vakkennis meer geschikt waren voor de brandbestrijding. Zij zagen hun taak niet als een eer, maar meer als een gro-

te last. De motivatie en discipline van gildenbrandweren waren dan ook gering. Dit leidde in 1685 in Amsterdam tot een brandkeur. Deze brandkeur stond model voor de brandkeuren van andere steden van de Republiek der Nederlanden en hierin werd bepaald dat er een dienstplicht voor het werken bij de brandweer werd ingevoerd. Tot dienst bij het toenmalige brandwezen kon iedere mannelijke ingezetene tussen de veertig en vijftig jaar worden aangezocht en zijn dienstduurde tien jaar.

De Amsterdamse uitvinder Jan van der Heyden (73) *Broeshart e.a. 1985, Broeshart 1975en Boutellier 2002* was zich op 12 januari 1673 nog niet bewust van het volgende. Hij kreeg op deze dag de kans om zijn nieuwe uitvinding de brandspuitslang uit te proberen. Hij wist niet dat deze succesvolle poging mede te danken was aan vrijwilligers die hem hierbij geholpen hebben. In tegenstelling tot Benjamin Franklin zag hij niet dat vrijwilligers ook structureel ingezet konden worden bij de brandweer. Vanuit de toenmalige heersende opvattingen over het reguleren van menselijke gedragingen volkomen begrijpelijk, aangezien in de beleving van Jan van der Heyden verbetering van de discipline en de organisatie alleen mogelijk was door het gebruik van dwangmiddelen. Hij adviseerde het Amsterdamse gemeentebestuur dan ook om een dienstplichtwet in te voeren, waarmee mensen gedwongen werden om zich in te zetten voor de brandbestrijding. Dit denken was gemeengoed in het toen nog aristocratisch geregeerde Holland. De gedachte dat mensen in staat zouden zijn om via gedragsregulering (Selbstzwang) te komen tot een brandweeorrganisatie gebaseerd op vrijwilligheid paste niet in het denken van de toenmalige Republiek der Nederlanden.

Er was ook nog geen sprake van een Nederlandse staat. Deze ontstond nadat de Franse revolutionaire legers in 1795 Nederland in bezit hadden genomen. Als gevolg hiervan werden in de meeste stedelijke regeringen aanhangers van het oude bewind vervangen door patriotten. Er werd een nationale vergadering gekozen door algemene verkiezing, dat wil zeggen door de mannelijke burgers van 20 jaar en ouder die een vaste woonplaats hadden, niet bedeed waren en verklaarden de gedachte van de volkssoevereiniteit te aanvaarden. De nationale vergadering bracht een eerste ontwerp-constitutie tot stand, de staatsregeling voor het Bataafse volk.

In 1806 kwam het tot de constitutie van het Koninkrijk Holland. Holland verloor uiteindelijk in 1810 zijn zelfstandigheid. Daarna werd de bestuurlijke en rechterlijke organisatie in de Hollandse departementen geregeld en een aantal Franse wetten hier te lande van toepassing verklaard. De departementen kregen een prefect en de gemeenten kregen een burgemeester (maire) aan het hoofd. Onder invloed van dit regime maakte Holland kennis met de voor- en

nadelen van een straf, gecentraliseerd, efficiënt en doortastend bestuursapparaat. Deze ingrijpende cultuurverandering in Holland leidde in eerste instantie tot veel verwarring en onduidelijkheid ook op het gebied van de organisatie van de brandweertzorg. Zo moest op 13 augustus 1812 de (Fransgezinde) burgemeester van Amsterdam in actie komen om de bevelsverhoudingen bij brand nader te regelen, aangezien door de oprichting van de politie en andere ambtelijke functies en diensten bij brand veelal sprake was van onduidelijkheid over wie het bevel had bij een brand. In 1813 kwam een einde aan de Franse overheersing. Deze Franse overheersing had aan een aantal aristocratische instituties een einde gemaakt en gaf een aanzet tot de verdere democratisering of verburgerlijking van het Koninkrijk der Nederlanden (74) *Van der Pot en Donner 1977*.

Thorbecke heeft in 1851 de Gemeentewet tot stand gebracht. In deze wet werden burgemeester en wethouders onder andere belast met het toezicht op de brandblusmiddelen en kregen zij de bevoegdheid om brandmeesters te benoemen en te ontslaan. De burgemeester had het opperbevel bij de brandweer. De Gemeentewet uit 1851 vormde de basis voor collectieve initiatieven tot het oprichten van vrijwillige brandweerkorpsen.

Niet alleen in bestuurlijke zin, maar ook in brandweertechische zin waren er veel veranderingen opgetreden. De sterke stijging van het aantal brandputten en brandkranen en de toenemende investeringen in nieuw brandbestrijdingsmaterieel waren belangrijke voorwaarden om tot verandering en verbetering te komen. In 1863 werd in Amsterdam de dienstplicht bij de brandweer definitief afgeschaft. Hiervoor in de plaats kwam een brandweerorganisatie die brandweerlieden rekruteerde op vrijwillige basis (75) *Broeshart 1975*. Vrijwilligers werden met een jaarlijkse vaste vergoeding en een premie per uitruk gestimuleerd om zich aan te melden bij de eerste vrijwillige brandweer van Amsterdam. De maatregelen leidden ertoe dat de kwaliteit van de gemeentelijke brandweertzorg aanmerkelijk beter is geworden. Na de totstandkoming van vrijwillige brandweerkorpsen werd de betekenis van de dienstplichtige brandweerkorpsen aanmerkelijk minder.

De dienstplichtigen waren gewend geraakt aan de extra verdiensten en hierdoor beschouwden zij de vrijwillige brandweerlieden als een bedreiging. Soms was er sprake van een zekere mate van rivaliteit tussen dienstplichtbrandweren en vrijwillige brandweren. De soms arrogante houding van vrijwilligers ten opzichte van dienstplichtigen was gebaseerd op het imago dat zij over echte gemeenschapszin beschikten en dat zij dit brandweerwerk belangeloos verrichtten. Dit in tegenstelling tot dienstplichtbrandweerlieden die alleen branden bestreden tegen betaling. Echter het grootste verschil was dat brandweervrijwilligers veel sociale waardering ontvingen voor hun brandweerwerk ten

behoefte van hun medeburgers. In tegenstelling tot de brandweervrijwilligers moesten dienstplichtigen deze sociale waardering ontberen.

Een toenemende economische afhankelijkheid en het ontvangen van sociale waardering zoals status en prestige waren voor (hogere) middenklassen belangrijke redenen om vrijwillige brandweren op te richten. In Amsterdam kwam het initiatief tot het oprichten van vrijwillige brandweer van het gemeentebestuur. Maar in veel andere Hollandse gemeenten zoals Haarlem en Alkmaar kwamen de initiatieven van de burgers zelf. Deze burgers waren veelal betergesitueerden zoals middenstanders. Zij konden bij een brand niet alleen hun eigendom verliezen, maar ook hun broodwinning. Daarnaast betekende het vrijwilligerschap bij de brandweer status en prestige (sociale waardering) in de plaatselijke gemeenschap. Andere burgers kenden aan deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk bij de brandweer een grote sociale waardering toe. Hiermee werd de status van brandweervrijwilligers extra verhoogd. Status en prestige waren belangrijke drijfveren voor mensen uit de (hogere) middenklasse om zich aan te melden bij de plaatselijke brandweer. Voor veel burgers was het blussen van branden avontuurlijk en eervol. Deze risicovolle werkzaamheden leverden een positieve bijdrage aan het eigen individuele fysieke en psychische welzijn. De brandweerkorpsen met vrijwilligers waren een voorbeeld voor gemeenten in Nederland met dienstplicht-brandweren. Het gevolg was dat gemeenten die nog niet over vrijwillige brandweerkorpsen beschikten deze na verloop van tijd gingen oprichten.

2.8

De betekenis van de totstandkoming van vrijwillige brandweerorganisaties

In de loop van de geschiedenis is de verantwoordelijkheid voor de brandbestrijding geëvolueerd van een individuele naar een collectieve verantwoordelijkheid. Het bestrijden van branden op basis van wederzijdse ondersteuning en dwang werd vervangen door een brandbestrijdingsorganisatie gebaseerd op vrijwilligheid en utiliteit. Vrijwilligerswerk bij de brandweer is werk dat in georganiseerd verband onverplicht, maar niet vrijblijvend tegen een (onkosten)vergoeding wordt verricht, meestal ten behoeve van de lokale en regionale gemeenschap. De ontwikkeling van de organisatie van de brandbestrijding kan worden beschouwd als een proces van collectivisering en civilisatie. Ten tijde van het Romeinse Rijk werden slaven en soldaten door de slachtoffers van brand vaak gezien als plunderaars en dieven. De elites gebruikten deze slaven en soldaten vaak voor hun eigenbelangen. Maar deze slaven en soldaten werden door de elites ook als een potentiële bedreiging voor hun eigen positie be-

schouwd. In de Middeleeuwen waren de handwerkersgilden meestal niet voldoende toegerust en niet gemotiveerd voor het blussen van branden, zodat de mensen weinig vertrouwen hadden in hun prestaties op het gebied van de brandbestrijding. Hetzelfde gold voor de dienstplichtigen die verplicht werden om brandweerdiensten te verrichten. Deze onvoldoende opgeleide en vaak moeilijk te motiveren dienstplichtigen werden niet in staat geacht om branden adequaat te blussen, slachtoffers te redden en het eigendom te beschermen.

De organisatie van de brandbestrijding is drastisch veranderd vanaf het moment dat burgers vrijwillig bereid waren met behulp van lokale en centrale overheden risicovolle werkzaamheden te verrichten voor medeburgers in nood. Deze vrijwillige brandweerlieden behoorden tot groepen in de samenleving die in algemene zin vertrouwd werden als het ging om het redden van levens van anderen en het beschermen van het eigendom (discretie). De bereidheid van burgers in de Verenigde Staten en West-Europa om deze risicovolle taken vrijwillig te verrichten is mede een gevolg van de eeuwenlange ervaringen met branden en brandbestrijding en de noodzaak van bepaalde groepen om hun eigendom (broodwinning) te beschermen en de overgang van een traditionele collectivistische naar een moderne individualistische samenleving. Gaandeweg is de betrokkenheid van burgers bij de collectieve veiligheid steeds groter geworden. Als gevolg hiervan werd het mogelijk, dat door een proces van internalisering brandweerkorpsen ontstonden die voor een groot deel met behulp van vrijwilligers werden samengesteld. Burenhulp en later dienstplicht maakten burgers vertrouwd met het dragen van verantwoordelijkheid voor de brandbestrijding. Dit maakte de overgang van burenhulp en dienstplicht inzake de brandbestrijding naar een vrijwillige brandweerorganisatie eenvoudiger. Dit proces van internalisering werd gekenmerkt door een samengaan van eigen en collectieve belangen en van dwang van buitenaf naar zelfdwang.

Status, prestige en avontuur werden verbonden met het verlenen van hulp aan mensen die getroffen werden door brand. De (lokale) overheid heeft deze gemeenschapszin en dit collectieve initiatief van haar burgers ondersteund. Hiermee werd een collectief goed als het bestrijden van branden door burgers uitgevoerd. Hierdoor is een unieke samenwerking tussen overheid en burgers ontstaan. Sociale netwerken en participatie genereren vertrouwen tussen burgers onderling en dat vertrouwen bevordert weer de betrokkenheid. De daaruit voortkomende participatie van burgers inzake de collectieve veiligheid kan weer een bijdrage leveren aan een beter veiligheidsbeleid.

Bovendien kan het vertrouwen in een geloofwaardige overheid worden gezien als een stimulans voor betrokkenheid van onderlinge verbanden van burgers

en betrokkenheid van burgers bij de collectieve veiligheid en vergroot op haar beurt weer de geloofwaardigheid van de overheid. Dit betekent dat de overheid niet automatisch vertrouwen van de burgers heeft, maar dat de overheid dit moet verdienen. Duurzame burgerparticipatie op het gebied van veiligheid is ontstaan door samenwerking tussen (lokale) overheden en burgers. De overheid schept kaders waarbij tegemoet wordt gekomen aan de behoeften en wensen van burgers. De mate waarin burgers participeren hangt af van hun risicoperceptie, hun mogelijkheden qua tijd en vaardigheden, de incentives en het vertrouwen dat burgers in (overheids)instanties en instituties hebben.

Noten

- 1 N. Elias, *Het civilisatieproces, Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Deel 2 Utrecht 1982 p. 252-253. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969 en N. Elias, *Wat is sociologie?* Utrecht 1971 p. 176, *Was ist Soziologie?* München 1970.
- 2 H. Becker en A. Boskoff, *Modern sociological theory*, New York 1957 p. 22
- 3 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 142.
- 4 J.J.A. van Doorn, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk* in: Van Doorn en Schuyt 1978 p. 24.
- 5 A. Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations. On power, involvement and their correlates*, New York 1961 p. 27.
- 6 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 55-61 en 80.
- 7 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 140.
- 8 J.B. Pritchard (red.), *The Ancient Near East*, Princeton 1969 p. 167.
- 9 P. Werner, *De incendis urbis Romae aetate imperatorum*, Leibzig 1906 p. 48-50.
- 10 M. d'Hane-Scheltema, *Juvenalis Satiren* 3, Amsterdam 1984 p. 201.
- 11 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 143.
- 12 B. W. Frier, *Landlords and Tenants in Imperial Rome*, Princeton 1980 p. 32-34.
- 13 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 145.
- 14 E.G. Hardy, C. Plinii, *Caecillii Secundi epistulae. Ad Traanum imperatorem cum eiusdem responsis*, Londen 1989 in: J. Goudsblom *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 145 en 146.
- 15 J. Burckhardt, *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, Berlijn 1905 p. 97.
- 16 N. Elias, *Wat is sociologie?* Utrecht 1971 p. 28-30. Oorspronkelijke titel: *Was ist Soziologie?* München 1970.
- 17 L.E. Frost en E.L. Jones, *The Fire Gap and the Greater Durability of Nineteenth Century Cities*, *Planning Perspectives* 4 1989 p. 333-347 en G.M. de Meyer en E.W.F. van den Elzen, *De verstening van Deventer, Huizen en mensen in de 14e eeuw*, Groningen 1982 p. 98.
- 18 B.H. Slicher van Bath, *De agrarische geschiedenis van West-Europa 500-1850*, Utrecht/Antwerpen 1976 p. 32.
- 19 F. Braudel, *Civilisation and Capitalism 15th-18th Century, Structures of Everyday Life*, Londen 1984 p. 268-274 en R.W. van Zuijlen, *Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde* in: E.R. Muller e.a., *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn 2004 p.12 en 13
- 20 J. Huizinga, *Herfsttij der middeleeuwen. Studie over levens- en gedachtevormen der veertiende en vijftiende eeuw in Frankrijk en de Nederlanden*, 21ste druk 1997 p. 13.
- 21 G.P. Knoppers, *De Amsterdamse Brandweer vroeger en nu*, Grave 1994 p. 11.
- 22 L. Laeyendecker, *Orde Verandering Ongelijkheid, Een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie*, Amsterdam 1981 p. 20.
- 23 G.M. de Meyer en E.W.F. van den Elzen, *De verstening van Deventer, Huizen en mensen in de 14e eeuw*, Groningen 1982 p. 11.
- 24 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 140.
- 25 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 178, 180 en 212 en A.C. Broeshart e.a., *De brandweer vroeger en nu* in: Brand Internationaal, Heiloo 1985 p. 57-62.
- 26 F.G.M. Douwes, *De grote brand in 1858*, Ons Amsterdam 20, 1968 p. 276-271 in: J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 212.
- 27 A.C. Broeshart e.a., *De geschiedenis van de brandweer in Nederland*, Rijswijk 1975 p. 46.
- 28 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 69-72.
- 29 D.S. Landes, *Arm en Rijk, Waarom sommige landen erg rijk zijn en andere erg arm*, Utrecht 1998 p. 65-71. Oorspronkelijke titel: *The Wealth and Poverty of nations. Why some are so rich and some so poor*, New York 1998.
- 30 E.A. Wrigley, *Continuity, Chance and Change, The Character of the Industrial Revolution in England*, Cambridge 1988 p. 8-12.
- 31 G. Simmel, *Soziologie*, Berlijn-München 1969 p. 242.
- 32 R. Hardin, *Collective action*, J.H. University Press, Baltimore/Londen 1982 p. 24.
- 33 A. Peper, A. de Swaan, H. Hofland, *De omheinde stad, Essays over veiligheid*, Den Haag 1994 p. 36.

- 34 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 183.
- 35 R.A. Dorwart, *The Prussian Welfare State Before 1740*, Cambridge Massachuchetts 1971 p. 303.
- 36 G. Clayton, *British Insurance*, Londen 1971 p. 34-48.
- 37 R.A. Dorwart, *Feuerversicherung im 16. Jahrhundert*, Berlijn 1974 p. 15.
- 38 Nederlandse Vereniging van Assuradeuren, *De geschiedenis van het assurantie-intermediair in Nederland*, NVA 40 jaar, Utrecht 1988 p. 9.
- 39 A. de Swaan, *Zorg en de Staat*, Amsterdam 1989 p. 89.
- 40 G. Cayton, *British Insurance*, Londen 1971 p. 34-48.
- 41 H.P.M. Adriaansens, A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, Deventer 1981 p. 7.
- 42 A. Sen, *Choice, orderings and morality in*: Stephan Köner (ed.), *Practical reasons*, Oxford 1974 p. 62.
- 43 G.V. Blackstone, *History of the British Fire Service*, London 1957 p. 65.
- 44 L.S. Bush, J.H. Mc Laughlin, *Introduction to the Fire Science*, Encino 1974 p. 24 en B. Franklin, *The Autobiography and other writings*, Harmondsworth, 1986 p. 213.
- 45 L.E. Frost en E.L. Jones, *The Fire Gap and the Greater Durability of the Nineteenth Century Cities*, *Planning Perspectives* 4, 1989 p. 33-34 en D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p.142-143
- 46 P.C. Ditzel, *Fire engines firefighters*, New York 1976 p. 124.
- 47 K.H. Duskee, *As you pass by Hastings House*, New York 1952 p. 26.
- 48 L.S. Bush en J.H. Mc. Laughlin, *Introduction to Fire Science*, Encino California 1979 p. 20.
- 49 K.R. Gilbert, *Fire engines and other fire-fighting appliances*, Her Majesty's Stationery, London 1965 p. 72.
- 50 P.C. Ditzel, *Fire engines firefighters*, New York 1976 p. 124.
- 51 B. Franklin, *The autobiography of Benjamin Franklin*, Yale University Press New Haven 1975 p. 174.
- 52 A.H. Neilly, *The violent Volunteers: A history of the volunteer fire Department of Philadelphia 1736-1871*, Philadelphia 1959 p. 21.
- 53 L.S. Bush, J.H. Mc Laughlin, *Introduction to Fire Science*, Encino 1974 p. 24.
- 54 Franklin B., *The autobiography of Benjamin Franklin*, Yale University Press New Haven 1975 p. 174.
- 55 J.K. Kernan, *Reminiscences of the old Fire laddies and Volunteer Fire Department of New York and Brooklyn: Together with a complete History of the Paid Departments of Both Cities*, New York 1885 p. 62.
- 56 D.C. Ditzel, *Fire Engines Firefighters*, New York 1976 p. 32.
- 57 A. de Swaan, *Zorg en de Staat*, Amsterdam 1989 p. 150.
- 58 G.V. Blackstone, *History of the British Fire Service*, London 1957 p. 65.
- 59 C. Cipolla (red.), *The Fontana Economic History of Europe 1 The Middle Ages*, Glasgow 1972 p. 18.
- 60 C. Cipolla (red.), *The Fontana Economic History of Europe 1 The Middle Ages* Glasgow 1972 p. 20.
- 61 B. Wright and B. Henham, *British fire mark 1680-1879*, Cambridge 1982 p. 24.
- 62 G.V. Blackstone, *History of the British fire mark 1680-1879*, Cambridge 1957 p. 67.
- 63 B. Wright and B. Henham, *British fire mark 1680-1879*, Cambridge 1982 p. 23.
- 64 G.V. Blackstone, *History of the British fire mark 1680-1879*, Cambridge 1957 p. 70.
- 65 M. Page Ltd, *History of the City of Edinburgh and Southern Eastern Fire Brigades*, Londen 1989 p. 23.
- 66 H. Lussier, *Les Sapeurs-pompiers au XIXe siècle*, *Associations volontaires en milieu populaire*, Parijs 1987 p. 16.
- 67 A. Arnaud, *Pompiers de Paris*, Parijs 1958 p. 21.
- 68 H. Lussier, *Les Sapeurs-pompiers au XIXe siècle*, *Associations volontaires en milieu populaire* Parijs 1987 p. 13 en 18.
- 69 N. Elias, *Studien über die Deutschen*, Frankfurt 1989 p. 21.
- 70 D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p. 18, G. Strumpf en B. Marfeffa, *De Brandweer van Berlijn In: De brandweer vroeger en nu deel 1*, Brand International, Heiloo 1985 p. 156.
- 71 D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p. 17, J. Weber, *Feuerwehren über 100 Jahre*, Bad Kroningen 1977 p. 150.

- 72 A.C. Broeshart e.a. , *De geschiedenis van de vrijwillige brandweer van Durlach 1846 In: De brandweer vroeger en nu deel 1*, Brand Internationaal, Heiloo 1985 p. 150.
- 73 A.C. Broeshart e.a., *De techniek als bondgenoot tegen het vuur deel 1*, in: Brand Internationaal, Heiloo 1985 p. 60, A.C. Broeshart, *De geschiedenis van brandweer in Nederland*, Rijswijk 1975 p. 46, H. Boutellier, *De veiligheidsutopie, hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag 2002 p. 41 en 42
- 74 C.W. van der Pot en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle 1977 p. 96-116
- 75 A.C. Broeshart, *De geschiedenis van de brandweer in Nederland*, Rijswijk 1975 p. 44.

VRIJWILLIGERSWERK

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de betekenis van vrijwilligerswerk en in hoeverre het vrijwilligerswerk bij de brandweer hiermee vergelijkbaar is. Het verrichten van vrijwilligerswerk is gebaseerd op de bereidheid van mensen om zich zonder dwang of vergoeding in te zetten voor medemensen of voor de samenleving. Hierbij is sprake van een betrokkenheid bij een breder verband dan het directe sociale netwerk van familie, bekenden en burens (1) *De Swaan* 1984. Gewoonlijk richten mensen zich allereerst op bekenden met wie zij bepaalde sociale kenmerken delen. De mate van afbakening van de groep is een belangrijk onderscheid als het gaat om spontane wederzijdse ondersteuning of om vrijwilligerswerk. Het gaat in wezen om het onderscheid tussen een traditionele collectivistische en een moderne individualistische cultuur. Met de overgang van de traditionele naar de moderne samenleving is vrijwilligerswerk in de plaats gekomen van spontane wederzijdse hulp binnen kleinschalige sociale verbanden en is er een onderscheid ontstaan tussen loonarbeid en vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk komt voor in verburgerlijkte en democratische samenlevingen die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen.

Mensen die in een moderne utilitaire samenleving leven, ervaren vaak de spanning tussen de publieke en de private sfeer. De megastructuren die niet tot de private sfeer behoren, zijn vaak vervreemdend en anonimiserend, omdat zij slechts een gedeeltelijke bijdrage leveren aan de zingeving van en de identiteit van het bestaan. Betekenisgeving, zelfontplooiing en persoonlijke identiteit worden vaak gerealiseerd in de private sfeer. De moderne samenleving wordt gekenmerkt door het onderscheid tussen de private en de openbare ruimte. Daartussen is een tussensfeer van de maatschappij ontstaan, de zogenaamde burgermaatschappij of civil society. Met het begrip civil society worden maatschappelijke verbanden bedoeld die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of de publieke sfeer ligt (2) *Habermas* 1962. Het gaat hierbij om verbanden van mensen onderling, zogenaamde vrijwillige associaties. Vrijwillige associaties bevinden zich in het domein tussen informele primaire relaties rondom gezin en buurt, de economische markt en de staat. In de verhouding tussen individu en staat kunnen

intermediaire verbanden zoals vrijwillige associaties of verenigingen van betekenis zijn voor integratie in en de cohesie van de samenleving.

Groepen mensen die zich vrijwillig bij elkaar aansluiten om op basis van particulier initiatief gemeenschappelijk doelen te realiseren, zullen de cohesie in een samenleving versterken. Deze intermediaire verbanden vervullen een belangrijke functie als het gaat om de overdracht van tradities en waarden en zij kunnen mensen beschermen tegen de alom aanwezige staatsmacht. In Nederland kan het zogenaamde maatschappelijke middenveld beschouwd worden als een dergelijk intermediair verband. Dit particulier initiatief overschrijdt ook de grenzen van markt en staat. Het is een uiting van het vormgeven van het eigen bestaan en het integreren van het eigen en het algemeen belang (3) *Adriaansens en Zijdeveld 1981 en Tjeenk Willink 2004*. De bindingen die mensen met elkaar hebben vormt het sociaal kapitaal van de samenleving en een democratische samenleving is afhankelijk van sociaal kapitaal (4) *Putnam 2000 en Sociaal Cultureel Planbureau 2005*.

Vrijwilligerswerk, dat wil zeggen 'werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de kwaliteit van de samenleving' (5) *Van Daal 1990* vindt plaats in het vaag begrensde gebied tussen staat, markt en privé-sfeer.

De toenemende macht van professionele groepen en het hiermee samenhangende collectiveringsproces heeft ervoor gezorgd dat taken die allereerst als vrijwilligerswerk zijn beschouwd overgenomen worden door commerciële en verstatelijke organisaties (6) *Schuyt 1991*. Als gevolg hiervan is de betekenis van vrijwilligerswerk gewijzigd. De maatschappelijke functies van vrijwilligerswerk in een moderne verzorgingsstaat zijn de signalering van leemten in publieke voorzieningen, de creatie van een 'burgercultuur', een aanvulling op publieke dienstverlening, een bijdrage aan het nationaal product en de mogelijkheden tot ontwikkeling en ontplooiing. Gaandeweg zijn staat, markt, maatschappij en individu steeds hechter met elkaar verbonden geraakt en afhankelijk van elkaar geworden. Hierdoor is het vrijwilligerswerk steeds meer verweven geraakt met loonarbeid en is het onderscheid tussen loonarbeid en vrijwilligerswerk kleiner geworden. Vrijwilligerswerk is dus één van de oplossingen voor problemen geworden die een collectieve aanpak vergen.

Informele steun binnen hechte gemeenschappen of hulp vanuit verstatelijke voorzieningen vormen alternatieve oplossingen voor problemen die om een gezamenlijke aanpak vragen en waarbij iedereen kan meeprofiteren van de opbrengst. 'People often might all be better off if they cooperate, with each doing her share. But each individual benefits more by shirking her responsibi-

lity, hoping that others will do the work for her. Moreover, even if she is wrong and the others shirk, too, she is still better off than she had been the only sucker. This dilemma of collective action is best solved by an institutional mechanism with the power to ensure compliance with the collective desirable behavior' (7) Putnam 2000. Het realiseren van collectieve actie is moeilijk, doordat van 'collectieve goederen' zoals veiligheid op straat, een schone leef-omgeving of een speeltuin ook wordt geprofiteerd door hen die geen bijdrage leveren (free-riders). Het is verleidelijk voor mensen om mee te profiteren zonder bij te dragen. Vooral wanneer mensen verwachten dat er nog meer profiteurs zullen zijn. De verwachting dat er profiteurs zullen zijn, kan op die manier velen ervan weerhouden om gemeenschapszin te betonen. Collectieve actie is vaak tot mislukken gedoemd door gebrek aan coöperativiteit. Binnen een kleine hechte gemeenschap kan een gemeenschappelijke religie of levensovertuiging een basis van vertrouwen in elkaars inzetbaarheid geven. Immers, veel gemeenschapszin is gebaseerd op sociale of informele dwang. Maar in veel gevallen is de staat de institutie die door formele dwang het dilemma van collectieve actie kan oplossen.

Zodra mensen alleen hun eigenbelang nastreven ligt het doen van vrijwilligerswerk niet voor de hand. Desondanks zijn er verschillende manieren waarop mensen tot collectieve actie kunnen komen. Allereerst kan collectieve actie gebaseerd zijn op het besef van wederzijdse afhankelijkheid en het vertrouwen en de verwachting dat ook anderen zullen meewerken. Ten tweede kan vrijwilligerswerk persoonlijke voordelen opleveren, zoals status, prestige, het opdoen van sociale contacten en werkervaring en dat blijkt veel mensen te motiveren. Ten derde kunnen meer idealistische motieven zoals het uitdragen van eigen politieke en religieuze waarden en het mede richting willen geven aan de samenleving een rol spelen. Vrijwilligerswerk dient het maatschappelijk en het eigenbelang. Vrijwilligerswerk biedt mensen de mogelijkheid om te participeren in de samenleving, iets te betekenen voor anderen, zelf nieuwe ervaringen op te doen, zich te ontwikkelen en te ontplooiën (8) Hottentot en Kuperus 2002. Het werk van vrijwilligers en hun organisaties kan worden gezien als particuliere actie voor een gemeenschappelijke zaak. Dit geldt voor vrijwilligerswerk bij de brandweer in een verhoogde mate. Het bestrijden van branden is een noodzakelijke activiteit om een samenleving in stand te houden. Dit geldt ook voor politietaken en medische hulpverleningstaken. In tegenstelling tot de brandweer bestaan deze organisaties voor een klein deel uit vrijwilligers. Een gemeenschappelijk kenmerk van vrijwilligerswerk in het algemeen en vrijwilligerswerk bij de brandweer is de onverplichtheid en de gerichtheid op anderen.

3.2

Het verrichten van vrijwilligerswerk uit noodzaak en uit idealisme

Er zijn een aantal verklaringen waarom mensen zich verenigen en associëren. Allereerst kunnen maatschappelijke omstandigheden ertoe leiden dat mensen elkaar moeten ondersteunen of dat groepen mensen gezamenlijk veranderingen van onderaf proberen te bewerkstelligen. Ten gevolge van dezelfde maatschappelijke omstandigheden kunnen mensen invloed van bovenaf uitoefenen om minderbedeelden te helpen (liefdadigheid) of om de maatschappelijke verhoudingen te veranderen (emancipatie).

Vanaf het ontstaan van de industriële revolutie is arbeid vertaald in economisch nut of loonarbeid. Werkzaamheden die niet direct een bijdrage leverden aan de productie en dus geen economisch nut opleverden werden beschouwd als liefdadigheid of vrijwilligerswerk. De markt die het gevolg is van de arbeidsverdeling, functioneerde op die wijze als een middel voor sociale selectie. Er ontstonden sociale verschillen die werden gerechtvaardigd door het nuttigheids criterium. Vanaf die periode ontstond een tegenstelling tussen loonarbeid en vrijwilligerswerk. Loonarbeid was gericht op geld verdienen met de daarbijbehorende nuttigheidswaarde van beroepsarbeid en vrijwilligerswerk was meestal zonder vergoeding. Hierbij ging het onder meer om collectieve taken in de gezondheidszorg, sociale zekerheid en veiligheid. Na de industriële revolutie ontstond voor met name industriearbeiders de noodzaak om vormen van vrijwillige ondersteuning te organiseren (9) De Swaan 1976 en 1989. Veel mensen van het platteland trokken naar de industriesteden en door deze versnelde urbanisatie konden mensen niet meer terugvallen op familie, bekenden en burens en ontstond een vorm van vrijwillige onderlinge bijstand die voortbouwde op oude tradities van wederzijdse ondersteuning.

In de traditionele samenleving van voor de industriële en Franse Revolutie waren mensen direct afhankelijk van hun burens en familie. Hierdoor waren mensen gedwongen om zich op basis van informele of sociale dwang voor hun familie en burens in te zetten op straffe van uitstoting. In de moderne open industriële samenleving werden mensen op een vage wijze van iedereen afhankelijk. Als gevolg hiervan ontstond in de moderne industriële samenleving op basis van particulier en collectief initiatief het vrijwilligerswerk. Er waren twee vormen van vrijwilligerswerk: het traditionele of charitatief-humanitaire vrijwilligerswerk, dat vooral was gericht op de zorg van rijken voor armen en bezitslozen. Daarnaast bestonden er verschillende arbeidersonderlingen of Friendly Societies en vakverenigingen die gericht waren op zelfzorg en zelforganisatie. Hieruit is een maatschappij ontstaan met verenigingen en

(religieuze) gemeenschappen die actief zijn tussen aan de ene kant de particuliere sfeer en aan de andere kant de sfeer van de staat.

In Groot-Brittannië zijn in de tijd van de industriële revolutie zogenaamde 'Friendly Societies' of verenigingen voor onderlinge bijstand ontstaan. De eerste 'Friendly Societies' in Engeland zijn opgericht door uit Frankrijk gevluchte hugenoten die als vreemdelingen van de armenwetten (Poor Laws) waren uitgesloten. In de wet van 1793 werd een 'Friendly Society' als volgt gedefinieerd: 'A society of good fellowship for the purpose of raising from time to time, by voluntary contributions a stock or fund for the mutual relief and maintenance of all and every members thereof, in old age, sickness and in infirmity, or for the relief of widows and children of deceased members'(10) *Adriaansens en Zijderveld 1981 en De Swaan 1989*.

Ook in Nederland zijn bewegingen van onderlinge hulp en zelfzorg ontstaan die kunnen gelden als een uniek voorbeeld van autonome collectieve actie in een stedelijke industriële context (11) *De Swaan 1989*. 'Arbeiders die uit omringende steden en dorpen naar de nieuwe fabriekssteden getrokken waren vormden daar verenigingen voor onderlinge hulp, die in sommige opzichten de tradities van de leerlingfondsen uit het gildentijdperk voortzetten, maar de industriearbeiders stonden noch onder dwang noch onder bescherming van de gemeentelijke gildenverordeningen uit vroegere tijden. In de vrije markteconomie stonden zij met lege handen, met niets meer te bieden dan hun arbeidskracht'. In de uitdijende fabriekssteden ontbrak het de arbeiders aan financiële reserves om in geval van nood hierop terug te kunnen vallen. Bovendien moesten zij de hulp van verwanten of burens uit hun geboorteplaatsen ontberen. Het niet kunnen terugvallen op familie en bekenden maakte het voor deze arbeiders noodzakelijk om verenigingen te vormen voor onderlinge bijstand in tijden van tegenspoed en nood. De arbeidersonderlinges of 'Friendly Societies' en vakverenigingen, die de arbeiders zelf hadden opgezet en werden bestuurd, waren emancipatoir van aard en boden arbeiders ondersteuning in geval van ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en arbeidsconflicten. Er was een duidelijk verschil tussen het op liefdadigheid gerichte traditionele vrijwilligerswerk en het op zelfzorg en zelforganisatie gerichte emancipatoire vrijwilligerswerk.

Voor de toenmalige samenleving betekende het charitatief-humanitaire vrijwilligerswerk het lenigen van de maatschappelijke noden en voor de meestal beter gesitueerde vrouwen zelf betekende het verrichten van vrijwilligerswerk zingeving aan het bestaan. Vrijwilligerswerk door industriearbeiders was gericht op zelfzorg en zelforganisatie en dit was noodzaak, omdat zij niet konden terugvallen op familie en bekenden. De sociale samenstelling van het

charitatiefhumanitaire vrijwilligerswerk en het emancipatoire vrijwilligerswerk was geheel verschillend van aard. De vrijwilligers uit het charitatief humanitaire vrijwilligerswerk waren vaak afkomstig uit de midden- en hogere groepen of de elite van de maatschappij. De vrijwilligers uit het emancipatoire vrijwilligerswerk bestonden uit leden van lagere sociale groepen of uit groepen buitenstaanders zoals de uit Frankrijk gevluchte hugenoten (12) *Hedley en Davis Smith 1992*. De status van beide vormen van vrijwilligerswerk was hoog. Het traditionele vrijwilligerswerk werd gedaan door burgers die niet uit noodzaak moesten werken, maar zich onverplicht en zonder betaling inzetten voor anderen. De waardering en het respect werd in eerste instantie bepaald door de maatschappelijke positie – van het niet uit noodzaak hoeven werken – en vervolgens vergroot met het ontvangen van maatschappelijke waardering voor het verrichte vrijwilligerswerk. De status van het emancipatoire vrijwilligerswerk werd vooral binnen de eigen groep toegekend en betekkende voor de vrijwilligers zelf erkenning en herkenning binnen de groep.

3.3

Het maatschappelijk middenveld als typisch Nederlands verschijnsel

Civil society of ‘burgermaatschappij’ is het tussengebied tussen markt, staat en leefverband, waar actieve en vrijwillige associaties van burgers een belangrijke plaats innemen. Het versterken van de burgermaatschappij levert een bijdrage aan een verdieping en revitalisering van de politieke democratie, een herstel of versterking van de sociale cohesie en mogelijk ook aan een verhoging van de effectiviteit van de staat. Een burgermaatschappij of civil society wordt gekenmerkt door de prominente rol van organisatorische verbanden die naast staat, individu en markt relatief autonoom opereren. In deze verbanden worden de particuliere belangen van burgers behartigd en hiermee geven zij hun burgerrechten en -plichten gestalte. Concreet houdt burgerzin in, het naleven van algemeen erkende regels, het verantwoord omgaan met het publieke domein en de openbare ruimten, het vertonen van beschaafd gedrag in het (sociale) verkeer en het rekening houden met elkaar. Kortom het omgaan met fatsoensnormen.

De burgermaatschappij wordt soms ook vertaald met ‘maatschappelijk middenveld’, maar die term wekt misverstanden. Immers, onder deze term wordt in Nederland vaak verstaan dienstverlenende instellingen van het particulier initiatief met veelal een confessionele achtergrond en gelinieerd aan de Nederlandse christendemocratische politieke stroming. Deze sociale structuur is een uitvloeisel van een uniek Nederlands fenomeen, de zogenaamde verzuijing. Een vorm van gesegmenteerde integratie of verticaal pluralisme. De ver-

schillende zuilen van de Nederlandse samenleving, te weten roomskatholieken, orthodoxe calvinisten en algemenen (liberalen, socialisten en humanisten) vormden ieder vanuit hun eigen zuil samen de Nederlandse samenleving. De zuilen hadden ook ieder hun eigen organisaties op het gebied van het sociale en politieke leven zoals: scholen, universiteiten, politieke partijen, vakbonden, werkgeversorganisaties, ziekenfondsen, gezondheidszorg- en welzijnsinstellingen, sport en vrijetijdsverenigingen, kranten en radio en televisieomroepen. Voordat de verzorgingsstaat tot stand is gekomen, waren de meeste van deze verzuilde organisaties vrijwillige organisaties ontstaan op basis van particulier initiatief. Veelal stonden de vrijwillige organisaties van roomskatholieken en protestanten onder religieus toezicht. Ondanks de verschillen op religieus gebied hebben deze twee religieuze stromingen langdurig afwisselend met conservatieve liberalen en sociaaldemocraten het centrum van de politieke macht in Nederland bezet.

Als gevolg hiervan zijn de doctrines van roomskatholieken en orthodoxe protestanten over de verhouding tussen enerzijds individu en groep de bepalend geweest voor de rolverdeling tussen staat en groep. Deze doctrines zijn het subsidiariteitsbeginsel en soevereiniteit in eigen kring. Het subsidiariteitsbeginsel, dat deel uitmaakt van de katholieke staats- en maatschappijleer, is gebaseerd op particuliere zelfwerkzaamheid met ondersteuning van een adequaat voorwaardenscheppend beleid van de overheid door middel van subsidies. Soevereiniteit in eigen kring is gebaseerd op de orthodox-christelijke staatkunde, waarbij het primaat van de particuliere zelfwerkzaamheid fungeert binnen een pluralistische soevereiniteitstheorie (13) *Lijphart 1979 en De Hart 2005*. Hoewel er sinds 1920 sprake was van een formele scheiding tussen kerk en staat, was de rol van de staat vooral voorwaardenscheppend richting de samenleving. Met de totstandkoming van de Nederlandse verzorgingsstaat werd de staat de belangrijkste subsidieverstrekker van veel vrijwillige organisaties. Als gevolg hiervan werden de overheid en de van oorsprong vrijwillige organisaties wederzijds afhankelijk van elkaar. Het proces van toenemende bureaucratisering en professionalisering heeft ertoe geleid dat de positie van professionele groepen zich ten opzichte van de vrijwilligers heeft versterkt. Mede hierdoor werden de oorspronkelijk veelal religieuze waarden geleidelijk vervangen door meer functionele, seculiere en professionele doelstellingen. Deze beroepsorganisaties werden steeds meer afhankelijk van staatssubsidies en minder afhankelijk van donaties van religieuze organisaties. Geleidelijk is de positie van de staat ten opzichte van het maatschappelijk middenveld sterker geworden. Veel Nederlandse vrijwilligersorganisaties die uit particulier initiatief zijn ontstaan, zijn geheel of gedeeltelijk overgenomen door de overheid (14) *Kramer 1981 en Muller e.a. 2004*. Ten gevolge van dit proces van verstatelijking is de staat ook eisen gaan stellen aan de ontvangers van subsidies en

hiermee is de dienstverlening aan iedereen en niet alleen aan een beperkte groep ten goede gekomen.

In de vroegere Nederlandse samenleving namen de elites van de verschillende zuilen de besluiten. Dit wordt aangeduid met de pacificatiepolitiek. Gedurende de periode van de verzuiling was de politieke participatie van de meeste Nederlandse burgers beperkt (15) *Lijphart 1979*. Dit veranderde eind jaren zestig van de twintigste eeuw. Onder invloed van processen van democratisering, secularisering, individualisering en samensmelting van christelijke organisaties ontstond de ontzuiling van de Nederlandse samenleving. De elite van de zuilenstructuur heeft een sociale orde tot stand gebracht met emancipatie van de zuil als doel. Hieruit is de Nederlandse verzorgingsstaat ontstaan. Deze gecollectiviseerde orde leverde een belangrijke bijdrage aan het verzachten van veel (materiële) tegenslagen die mensen konden overkomen. Burgers ontvingen meer zekerheid en veiligheid van de overheid. Zij werden minder afhankelijk van familie, bekenden en kerk, maar meer afhankelijk van de staat en professionele groepen. De hiërarchische orde van de zuilen spoorde met de gehele toenmalige sociale orde van bedrijfsleven, onderwijs, zorg en sociale zekerheid. Geleidelijk ontstond er spanning tussen de verzuilde structuren en de toenemende individualisering van burgers. Onrust en complexiteit kwamen in de plaats van rust en overzichtelijkheid (16) *Braam 1984*. Na de ontzuiling van het Nederlands maatschappelijk middenveld is door een toenemende macht van professionele groepen als gevolg van een toenemende invloed van de (verzorgings)staat, het middenveld verregaand gebureaucratiseerd. Dit als gevolg van een proces van verstatelijking van instituties uit de verzuilde groepstraditie. Dit heeft ertoe geleid dat de invloed van burgers in georganiseerde verbanden is afgenomen en de macht van professionele groepen toegenomen.

3.4

Vrijwilligerswerk in de verzorgingsstaat

De verhouding tussen het publieke en het private is in de loop van de westerse geschiedenis voortdurend aan verandering onderhevig geweest. De toenemende arbeidsverdeling heeft de economische productieprocessen zodanig beïnvloed dat de verhouding tussen het publieke en het private domein niet langer tot de grenzen van de individuele huishouding beperkt is gebleven. Dit is het ontwikkelingsproces van een traditionele naar een moderne samenleving. Er hebben zich allerlei sociale patronen die met het productieproces in verband stonden aan het keurslijf van de privéhuishouding ontworsteld (17) *Habermas 1962* en als gevolg hiervan zijn steeds meer mensen met elkaar vervlochten geraakt.

Met de realisatie van het gewelds- en belastingmonopolie is de staat zich exclusief met rechtspraak, externe verdediging en interne ordebewaking gaan bezighouden. Deze periode in de staatsgeschiedenis wordt de nachtwakersstaat genoemd. De nachtwakersstaat heeft zich geleidelijk ontwikkeld tot de verzorgingsstaat van nu. In het begin van de negentiende eeuw verplichtte de staat mensen tot het volgen van onderwijs en er moesten maatregelen worden genomen om besmettelijke ziekten zoals cholera te bestrijden (18) *De Swaan 1976 en Tjeenk Willink 2004*. 'In het begin van de negentiende eeuw ontstond het door de staat verplichte volksonderwijs en het bestrijden van besmettelijke ziekten zoals cholera'. De verstatelijking van de zorg heeft een proces op gang gebracht van professionalisering enerzijds en gegeneraliseerde afhankelijkheid anderzijds. 'Hierdoor is een proces van ontvouwing ontstaan, waarmee de kleine besloten gemeenschap van weinigen, die sterk van elkaar afhankelijk zijn plaatsmaakte voor een veel ruimere gemeenschap. Enerzijds worden mensen minder afhankelijk van de oorspronkelijke besloten gemeenschap of traditionele cultuur, maar anderzijds is er sprake van een toenemende afhankelijkheid van het grotere verband. Het gevoelsleven wordt steeds minder beheerst door externe bedreigingen, maar meer en meer door (overheids)arrangementen.

Er ontstaat niet alleen een interdependentie tussen mensen onderling, maar tussen alle actoren inclusief de staat.' Geleidelijk heeft de staat steeds meer taken van onderlinge verbanden tussen mensen overgenomen. De verdere uitbouw en ontwikkeling van de verzorgingsstaat* kan worden verklaard door de langzaam gegroeide macht van professionele groepen. De toenemende macht van professionals maakte steeds meer personen afhankelijk van hun aanbod (19) *Schuyt 1991 en Tjeenk Willink 2004*. Een onbedoeld gevolg hiervan kan zijn dat mensen zich terughoudend op gaan stellen in situaties waar persoonlijk ingrijpen noodzakelijk is. Voor de collectieve veiligheid betekent deze ontwikkeling een toenemende beheersing van de onveiligheid door de staat. Zodanig dat er een illusie van een veilige samenleving is ontstaan. Mensen zullen vertrouwen in de oplossingen die de staat en hun professionele groepen voorstellen en maar al te graag vertrouwen op de veiligheid die hen wordt voorgehouden. Echter de professionele groepen zullen er niet in slagen om aan deze door henzelf gecreëerde verwachtingen te voldoen en bovendien nemen hiermee de initiatieven van mensen af. Het gevolg hiervan is dat mensen bij incidenten, en zeker bij rampen en zware ongevallen de volledige verantwoordelijkheid bij de overheid zullen neerleggen. Onbedoelde neveneffecten hiervan zijn dat het risicobewustzijn van mensen en de persoonlijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van onveilige situaties afneemt.

* Met het begrip verzorgingsstaat wordt niet alleen het staatsverband bedoeld, maar ook het conglomeraat van publieke en private organisaties die vaak nauw verbonden zijn met staat en overheid.

Vertrouwen op de overheid dat alles geregeld is kan leiden tot collectieve passiviteit en uiteindelijk tot een afnemend vertrouwen in dezelfde overheid.

De toegenomen macht van professionele groepen en de daarbijbehorende schaalvergroting heeft de macht van de staat vergroot. De staat kan een oplossing zijn voor het dilemma van collectieve actie. Het realiseren van collectieve goederen op basis van vrijwillige associatie is problematisch doordat van 'collectieve goederen' zoals onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid ook wordt geprofiteerd door hen die geen bijdrage hebben geleverd. Voor veel mensen is het dus verleidelijk om mee te profiteren zonder bij te dragen. Dit geldt zeker in situaties, wanneer mensen zien en verwachten dat er nog meer profiteurs zullen zijn. De verwachting dat er freeriders zullen zijn, kan op die manier velen ervan weerhouden om burger- en gezamenheidszin te betonen. Collectieve actie is dus afhankelijk van de mate van coöperativiteit van burgers. Staatsdwang of formele dwang voorkomt dat collectieve actie mislukt en mensen hebben hierdoor meer keuzemogelijkheden. Dit betekent dat juist in moderne samenlevingen burgers de staat een grotere rol zijn gaan toebedelen. Mede als gevolg van de toegenomen complexiteit van de samenleving, en de effectiviteit van gecentraliseerde bureaucratische organisaties is de staat steeds meer taken gaan overnemen van haar burgers.

Eenzijds is op het gebied van de veiligheid sprake van collectivisering. Anderzijds is er in algemene zin sprake van een toenemende individualisering. Het gevolg hiervan is dat burgers de vaardigheden verliezen die nodig zijn om zich te verenigen en zelf initiatieven te ontwikkelen. Indien deze ontwikkeling het gevolg is van toenemende staatsdwang dan is het de vraag of de overheid met deze ontwikkeling de burgers en zichzelf wel een dienst bewijst. In tegenstelling tot staatsdwang, waarbij passiviteit van burgers kan worden gestimuleerd, kan de samenwerking tussen staat en onderlinge verbanden van burgers de ontwikkeling van morele en intellectuele capaciteiten bevorderen. Daarnaast kan de overheid ervaren dat zij mede in dienst staat van haar burgers.

Een burgerdemocratie kan alleen adequaat functioneren, wanneer de overheid betrekkingen onderhoudt met haar burgers. Binnen kleine gemeenschappen met een hechte sociale integratie is de kans het grootst dat er door informele of sociale dwang een basis is van vertrouwen in elkaars inzetbereidheid of hulpgedrag. In minder hechte gemeenschappen zal de staat door formele dwang vaak de oplossing voor het dilemma van collectieve actie zijn. Hierbij wordt een nieuw dilemma van collectieve actie tussen burgers en overheid tot stand gebracht. Een staat die verantwoordelijkheden overneemt van burgers creëert verwachtingen bij haar burgers, die vervolgens beantwoord kunnen worden met free-riders gedrag van burgers. Burgers verwachten dan

dat collectieve actie door de staat tot stand wordt gebracht en dat zij hieraan een zo klein mogelijke bijdrage dienen te leveren. Voor het oplossen van het dilemma van collectieve actie door de staat en het instandhouden van burgerparticipatie zullen hoge eisen aan het vermogen van de staat worden gesteld om burgers te blijven inspireren en te activeren tot collectieve actie. De verzorgingsstaat verandert dan in een participatiestaat of burgerdemocratie.

Er bestaat een nauwe relatie tussen staatszorg en vrijwillige zorg. Een geringe staatszorg leidt tot een grote vrijwillige zorg. Wanneer burgers verstoken blijven van deze vrijwillige zorg, dan zal de staatszorg toch weer toenemen. Een grote staatszorg leidt tot een afnemende vrijwillige zorg, omdat deze zorg van de overheid wordt verwacht en geleverd. Ten gevolge van dit collectiviseringsproces en de verwachtingen van burgers zal de staatszorg nog meer stijgen. In beide situaties zal de staatszorg toenemen. Alleen als de vrijwillige zorg zich uitstrekt tot alle hulpvragers inclusief de maatschappelijke onderlaag en de staatszorg mensen activeert en stimuleert om ook vrijwillig hulp te verlenen, daar zal de staatszorg niet toenemen.

In een vergelijkende studie tussen acht industrielanden blijkt dat de sector tussen staat en markt relatief groot is als de staatsinvloed gering is. In landen zoals de Verenigde Staten zijn vrijwillige financiële bijdragen aan deze sector relatief hoog, terwijl in Europa de verplichte belastingen (staatszorg) relatief hoog zijn. Hoewel er jarenlang een financiële groei van de vrijwillige sector in de Verenigde Staten is te constateren, is er tegelijkertijd een daling opgetreden in de actieve en persoonlijke deelname aan vrijwilligerswerk (20) *Wuthnow 1991 en De Hart 2005*. Een deel van de eigen financiële welvaart wordt dus afgestaan aan hulpbehoevenden en hiermee wordt een deel actieve hulpverlening en betrokkenheid als het ware afgekocht. Het geven van geld is zodoende een substitutie geworden voor actieve vormen van hulpverlening. De toenemende invloed van het utilitarisme en het hiermee samenhangende verlangen om vooral materiële behoeften te bevredigen is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor een afnemende bereidheid om zich belangeloos voor anderen in te willen zetten of zich te willen opofferen voor anderen (21) *Fukuyama 1993 en Barber 1996*. Een andere hiermee samenhangende verklaring is dat mensen zoveel tijd (moeten) besteden aan het bevredigen van hun materiële behoeften dat energie en tijd ontbreken om vrijwilligerswerk te verrichten. In landen met een grote staatszorg zal een flink deel van het bruto-inkomen in de vorm van belastingen aan de staat moeten worden overdragen.

Ondanks het groot belang van vrijwilligerswerk voor een participatieve burgerdemocratie en het betaalbaar houden van collectieve voorzieningen is vrijwilligerswerk ontoereikend voor het oplossen van alle maatschappelijke pro-

blemen en door het niet-verplichtende karakter in wezen instabiel. Vrijwilligerswerk is dikwijls geen adequate oplossing voor sociale problemen die zich in een samenleving kunnen voordoen. Er zijn beperkingen aan het vrijwilligerswerk. Zo is vrijwillige zorg vaak selectief, omdat veel mensen in eerste instantie gericht zijn op wie ze kennen en met wie zij sociale kenmerken delen. Zorg in eigen kring gaat dan ten koste van de belangen van degenen die zich buiten deze kring bevinden. Bovendien is de totale zorgbehoefte van een samenleving vele malen groter dan het aanbod van vrijwillige zorg. Dit betekent dat vrijwillige zorg altijd ontoereikend is om alle sociale problemen op te lossen. Ten gevolge van het ontbreken van een gezagsverhouding zijn vrijwilligers moeilijker aan te sturen en aan te spreken dan beroepskrachten. Dit kan leiden tot een onvoldoende kwaliteit van zorg. Voor hulpvragers kan een afhankelijkheidsrelatie van hulpverleners ontstaan en dit kan voor hulpvragers belastend zijn. Vooral in die situaties waarbij hulpvragers niet meer dan hun dankbaarheid kunnen tonen. In deze afhankelijke positie kunnen vrijwilligers misbruik maken van hun macht ten opzichte van hulpvragers, omdat het hulpvragers dan ontbreekt aan adequate correctiemogelijkheden.

3.4.1

De betekenis van vrijwilligerswerk in de verzorgingsstaat

De betekenis van vrijwilligerswerk in de verzorgingsstaat voor de samenleving kan aan de hand van twee invalshoeken over vrijwilligerswerk worden onderscheiden.

1. Vrijwilligerswerk als ideologie

Vrijwilligerswerk is een rechtvaardiging voor het vertrouwen in de marktsector en vormt een tegenhanger voor interventie door de staat. Deze ideologie gaat uit van zelfhulp en filantropie als oplossing voor sociale problemen en wil daarmee de rol van de verzorgingsstaat beperken. Het lijkt op een terugkeer naar de nachtwakersstaat en een poging staatstaken te privatiseren.

2. Vrijwilligerswerk door vrijwillige associaties

Collectieve actie alleen is niet voldoende om alle misstanden in de maatschappij op te lossen. Er blijft een continue behoefte aan vrijwilligerswerk als aanvulling op en correctie van de verzorgingsstaat (22) *Kramer 1981*.

Vrijwilligerswerk blijkt bij uitstek te kunnen gedijen binnen een geïndividualiseerde samenleving, zij het op wat andere wijze dan binnen een hechte gemeenschap. Burgers hebben bij collectieve actie via vrijwilligersorganisaties een grotere zeggenschap over de wijze waarop naar oplossingen voor collec-

tieve problemen wordt gezocht. Collectieve actie is onmisbaar voor het functioneren van een democratische samenleving. Vrijwilligerswerk kan als emancipatoir bolwerk fungeren tegen te grote machtsconcentraties van staat en markt in de samenleving (23) *Stouthuijsen 1993*. In de gezamenlijke actie fuseren mensen met elkaar en dit heeft een toenemende solidariteit van mensen jegens elkaar tot gevolg. Veel nieuwe vormen van betrokkenheid tussen mensen kunnen voorkomen dat er desintegratie van de samenleving ontstaat veroorzaakt door extreem individualisme. Extreem individualisme kan ertoe leiden dat mensen zich gaan afkeren van de maatschappij en dat een anomische maatschappij ontstaat. Daarnaast kan vrijwilligerswerk voorkomen dat de staat niet totalitair wordt.

Vrijwilligerswerk kan voor burgers zelf sociale activering betekenen en hiermee kan worden voorkomen dat mensen in de maatschappij geïsoleerd raken. Bovendien wordt hiermee bevorderd dat burgers participeren in het vormgeven van de samenleving. Vrijwilligerswerk versterkt burgerschap en burgercultuur. Vrijwillige associatie en zelforganisatie bieden mogelijkheden aan spontaan of uit noodzaak geboren groepen burgers om de ruimte tussen individu en staat te vullen. Deze intermediaire groepen kunnen mensen in bescherming nemen tegen een teveel aan machtsconcentratie bij de staat. Bovendien bevordert vrijwillige associatie de cohesie van een samenleving en hierdoor kunnen tradities, waarden en normen effectiever worden overgedragen.

Dit houdt in dat individualisme en associatiegeneigdheid geen tegenstellingen hoeven te zijn. In de negentiende eeuw heeft De Tocqueville reeds geconstateerd dat in de Verenigde Staten individualisme en associatiegeneigdheid geen tegenstellingen waren. Voor Europese begrippen was het toen ondenkbaar dat individualisme en associatiegeneigdheid in harmonie zouden kunnen samengaan. Het bleek dat filantropie en vrijwilligerswerk bij Amerikanen twee keer zoveel voorkomen dan bij burgers in andere landen (24) *De Tocqueville 1961, Huizinga 1950 en Putnam 2000*. In de Verenigde Staten werd het leveren van een bijdrage aan 'the good of the community' verheven tot een waarde die voordien meer spontaan of gedwongen totstandkwam. Iedere burger had de plicht of werd informeel gedwongen 'to contribute his abilities of what kind so ever to be serviceable to the community' (25) *Adriaansens en Zijderfeld 1981*. Vrijwilligerswerk is in de Verenigde Staten een pijler en een Leitmotiv binnen de opvattingen over burgerschap. Burgerschap, vrijwilligerswerk en zelfhulp staan voor een oude traditie in dit land.

Eén van de dilemma's in de moderne verzorgingsstaat is het enerzijds overnemen van taken door beroepskrachten en het anderzijds kunnen mobiliseren van vrijwilligers in een verzorgingsstaat. Indien taken die in het verleden door

vrijwilligers zijn verricht worden overgenomen door beroepskrachten, zullen initiatieven van burgers en het vertrouwen van burgers dat ook anderen zullen meewerken, eerder af- dan toenemen. De verzorgingsstaat pretendeerde mensen van de wieg tot het graf te kunnen verzorgen. Mensen zijn dit ook van de staat gaan verwachten. Op die manier heeft de verzorgingsstaat eigen initiatieven van mensen overbodig gemaakt. Indien de overheid die verantwoordelijkheid terug wil geven aan burgers, omdat de staat niet alles kan en soms ook niet wil regelen, reageren burgers – begrijpelijk – afwijzend. De overheid zal dan opnieuw burgers moeten inspireren om tot eigeninitiatieven te komen. Hulp tot zelfhulp. De mate van succes om burgers te activeren tot vrijwillige collectieve actie hangt sterk samen met de geloofwaardigheid en kredietwaardigheid van de overheid zelf, de wijze waarop de overheid met haar burgers omgaat en de mogelijkheden van tijd en energie waarover burgers zelf beschikken.

3.5

Vrijwilligersorganisaties in de verzorgingsstaat

3.5.1

Toenemende macht van deskundigen binnen vrijwillige associaties

Een aantal vrijwilligersorganisaties is ontstaan door de sociale gevolgen van de industriële revolutie. De nachtwakersstaat was door haar beperkte mogelijkheden nauwelijks in staat om adequate oplossingen te bieden voor de noden van die tijd. Initiatieven van particulieren en groepen waren het eerste antwoord op de maatschappelijke behoeften. Deze initiatieven kregen organisatorisch vorm via vrijwillige associaties of verenigingen (26) *De Swaan 1989*. Charitatieve verenigingen of liefdadigheidsorganisaties waren naast emancipatiebewegingen of mentaliteitsgroepen de belangrijkste vrijwilligersorganisaties. In beide vormen van verenigingen speelden naast het oplossen van maatschappelijke noden ook individuele motieven en behoeften van leden een belangrijke rol. In charitatieve verenigingen kregen leden de gelegenheid liefdadigheid te beoefenen. Particuliere liefdadigheidsorganisaties hebben vanouds in westerse samenlevingen een belangrijke plaats ingenomen. De leden participeerden vooral op basis van ideële binding met hun vereniging (27) *Morgan 1986*. De verenigingen voor zelfzorg en zelforganisatie waren associaties die zich richtten op het behartigen van het eigen en het algemeen belang (28) *De Swaan 1989*. De leden van de vereniging hadden een utilitaire binding en wanneer dat niet het geval was, dan was de vereniging gericht op het algemeen belang en hadden de leden een ideële binding (29) *Etzioni 1961*.

De vele vrijwillige associaties waren slechts een gedeeltelijke oplossing voor de noden van de toenmalige maatschappij. De toenemende complexiteit van de samenleving vroeg om steeds meer deskundigheid, zodat deskundigen ook toegang kregen tot vrijwillige organisaties. Gaandeweg groeide de macht van professionele groepen. De toename van het aantal professionele groepen leidde binnen deze organisaties tot een afname van het aantal vrijwilligers en tot afname van de macht van vrijwilligersgroepen. De mate waarin professionele groepen of betaalde beroepskrachten binnen een organisatie actief zijn geworden heeft het karakter van de organisatie beïnvloed. Allereerst werd de bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten minder, aangezien de werkzaamheden toch wel zouden worden verricht. Voor vrijwilligersorganisaties betekende dit dat er een gestage uitstroom van vrijwilligers ontstond of dat zij van hun functie in het vrijwilligerswerk hun beroep gingen maken. Hierdoor veranderde de aard van de participatie. Burgerparticipatie werd vervangen door sociale participatie. Bovendien waren door het proces van verstatelijking steeds meer beroepskrachten nodig en diensgevolge nam de langzaam gegroeide macht van professionele groepen toe. Hierdoor werden steeds meer vrijwilligers verdrongen door beroepskrachten (30) *De Swaan 1976 en De Hart 2005*.

Ondanks processen van professionalisering, schaalvergroting, commercialisering en bureaucratisering zijn veel vrijwillige associaties blijven bestaan en juist als reactie op deze rationaliserings- en professionaliseringsprocessen zijn nieuwe vrijwilligersorganisaties ontstaan. Veel vrijwillige associaties in de non-profitsector zijn met de komst van de verzorgingsstaat voortdurend met belangrijke strategische problemen rondom hun identiteit geconfronteerd. Immers, de van oorsprong vrijwillige, maar zich gaandeweg verstatelijkende organisaties zijn zich steeds meer als tegenspelers van vrijwillige organisaties gaan opwerpen. Om te overleven zijn vrijwillige associaties gedwongen om binnen het maatschappelijke krachtenveld hun identiteit te kiezen en strategisch te manoeuvreren. Bij het maken van dergelijke strategische keuzen dienen ze rekening te houden met kansen en bedreigingen die zich voordoen in de omgeving. Vrijwilligers en hun organisaties worden in een omgeving met verstatelijkte professionele tegenspelers met belangrijke strategische problemen rond hun identiteit geconfronteerd. Hierbij kan het gaan om veranderingen in het arbeidsbestel en om claims en annexatiepogingen van andere maatschappelijke partijen, zoals professionele organisaties (31) *Mintzberg en Quinn 1991*. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat door de toename van het aantal deskundigen veel vrijwillige associaties organisaties zijn geworden met betaalde functionarissen.

De toenemende macht van professionele groepen heeft ertoe geleid dat het beslissingscentrum van vrijwilligers naar aangestelde functionarissen is verscho-

ven. Deze functionarissen zijn het meest terzake kundig en het best op de hoogte van de beleids- en bestuursproblemen, waarmee de steeds ingewikkelder geworden organisatie rekening dient te houden. Geleidelijk hebben professionele groepen binnen vrijwilligersorganisaties de coördinatie van de acties en de taaktoewijzing naar zich toe getrokken. Deze toename van het aantal deskundigen en betaalde beroepskrachten heeft tot gevolg gehad dat veel verenigingen een ander karakter hebben gekregen (32) *Jolles 1959*. Verenigingen zijn mengvormen van een coöperatie en een meritocratie geworden. In een normatieve organisatie wordt de ideologie het meest invloedrijke deel. Standardisatie van normen is het belangrijkste coördinatiemechanisme. De samenhang van een dergelijke organisatie berust op gemeenschappelijke opvattingen over hoe organisatiegenoten zich dienen te gedragen (33) *Lammers 2000*.

Met het toelaten van professionele groepen tot vrijwillige associaties wijzigt ook de manier waarop mensen organisatiedoelen volgen. Op grond van instrumenten die het management inzet om mensen binnen de organisatie te sturen, kunnen drie soorten non-profitorganisaties worden onderscheiden te weten:

- *dwangorganisaties*;
- *utilitaire organisaties*;
- *normatieve organisaties*.

In dwangorganisaties vindt beheersing van medewerkers plaats met behulp van fysieke machtsmiddelen. Utilitaire organisaties maken gebruik van materiële beloningen. Werknemers en leden doen mee in het kader van een bedrijf of vereniging en gehoorzamen de leiding van zo'n organisatie, omdat zij in ruil daarvoor geld, goederen of diensten ontvangen. Normatieve organisaties ontvangen een zekere mate van vrijwillige medewerking op grond van een morele of ideële binding. Er is sprake van een positieve instelling jegens of betrokkenheid bij de organisatie (34) *Etzioni 1961*. Om te kunnen voortbestaan hebben veel vrijwilligersorganisaties of normatieve organisaties deskundigen in dienst genomen en van andere organisaties professionele ondersteuning ontvangen. Indien vrijwilligersorganisaties betaalde krachten in dienst nemen ontstaan hybride vormen van normatieve en utilitaire organisaties. Veel moderne vrijwilligersorganisaties bestaan uit een mengvorm van een beroepsorganisatie en een vrijwilligersorganisatie. Er participeren nog steeds veel mensen in het vrijwilligerswerk (35) *Renooy 1996*. Vrijwilligerswerk kan worden beschouwd als een belangrijke grondstof voor de civil society en als een tegenkracht voor de toegenomen verstatelijking en macht van professionele groepen.

3.5.2

De ontwikkelingsgang van veel vrijwilligersorganisaties naar vrijwilligers-ondersteunende organisaties

Vrijwilligersorganisaties zijn organisaties waarbij mensen subjectief betrokken en intrinsiek gemotiveerd zijn om doelen te realiseren. Indien vrijwilligersorganisaties deskundigen of professionele groepen toelaten dan zullen deze organisaties meer kenmerken krijgen van rationele en doelgerichte organisaties, waardoor mensen steeds meer objectief betrokken raken bij de organisatiedoeleinden. Er is een conceptueel onderscheid tussen vrijwilligers-bestuurde organisaties, vrijwilligersondersteunde organisaties en vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligers-bestuurde organisaties zijn organisaties waarbij de doelen van de organisatie door vrijwilligers, die ook het bestuur vormen, worden geformuleerd, terwijl de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering in handen zijn van beroepskrachten. Vrijwilligersondersteunende organisaties zijn organisaties waarbij de doelen en het beleid door beroepskrachten worden geformuleerd en een relatief klein deel van de uitvoering wordt door vrijwilligers gedaan. In vrijwilligersorganisaties formuleren en realiseren de vrijwilligers de doelen van de organisatie en beroepskrachten ondersteunen de vrijwilligers bij het realiseren van de doeleinden (36) Smith 1981.

3.5.3

Spanning tussen leden van vrijwillige associaties en beroepskrachten

Vrijwilligers-bestuurde organisaties en vrijwilligersorganisaties krijgen te maken met spanningen tussen de persoonlijke betrokkenheid van vrijwilligers en de meer functionele betrokkenheid van deskundige beroepskrachten. Vrijwilligers-bestuurde en vrijwilligersorganisaties hebben een dualistische structuur. Aan de ene kant is er de verenigingsorganisatie met een bestuur, dat door de leden is gekozen. Deze leden zien vaak het bestuur als hun vertegenwoordiger die ervoor moet zorgdragen, dat de oorspronkelijke doelstelling van de organisatie wordt gehandhaafd. Aan de andere kant bevinden zich de beroepskrachten. De gerichtheid van deskundigen op autonomie in hun functie (professionaliteit) verdraagt zich niet met inmenging van de in hun ogen incompetenten leden. De door het bestuur aangestelde directeur van de vereniging bevindt zich dan ook vaak tussen twee partijen, te weten vrijwilligers (leden) en het bestuur en de beroepskrachten. Deze spanning is niet eenvoudig op te lossen.

Vrijwilligersorganisaties met betaalde krachten zullen moeten leven met de spanning tussen de ideële betrokkenheid van de leden en de deskundigheid en autonomie van professionele groepen. Een vrijwilligers- en een vrijwilligers-

bestuurde organisatie kunnen alleen maar goed functioneren als vrijwilligers kunnen instemmen met de wijze waarop de organisatieleiding de algemeen aanvaarde organisatiedoelinden realiseert. Besturen van vrijwillige associaties moeten rekening houden met reacties van leden. Deze interne democratie kan tot hervormingen van de structuren leiden, maar ook tot afscheiding en tot opheffing van associaties. Anders gezegd: de leiding moet responsief zijn, anders zullen veel leden gebruikmaken van de exitoptie (37) *Smith 1981*. De binding tussen de leden is in tegenstelling tot de binding van beroepskrachten niet gebaseerd op beloning of dwang, maar op ideologie en normen van de organisatie. Zolang een organisatie er egalitaire en democratische idealen op na houdt, kan de leiding het zich permitteren om soms openlijk de wensen van de achterban te negeren. Zij bieden dan de mogelijkheid aan oppositiebewegingen in een vereniging en soortgelijke sociale verbanden om zich ter legitiemer van hun activiteiten te beroepen op de officiële waarden en normen van de organisatie in kwestie. Houdt de organisatie geen rekening meer met de oorspronkelijke doelinden van de organisatie, dan is het risico groot dat deze organisatie gaat verdwijnen of wordt overgenomen door een commerciële onderneming of door de staat (38) *Jolles 1959*.

3.6

Betekenis van vrijwilligerswerk voor vrijwilligers

3.6.1

Motieven voor collectieve actie

Elke vorm van actie wordt bepaald door hoe mensen zich op een bepaald moment voelen en de situatie waarin mensen zich bevinden. Verklaringen omtrent zowel individuele en collectieve acties moeten zowel subjectieve als mede objectieve elementen bevatten en deze zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden (39) *Kornhauser en Lazarsfeld 1955*. Enerzijds zullen de actuele mogelijkheden tot bevrediging en anderzijds zal het waardesysteem van de betreffende samenleving of subcultuur daarvan de concrete aard van de behoeften bepalen. Over het algemeen worden de behoeften gericht op doelen die – zij het wellicht slechts met grote moeite – haalbaar worden geacht en op doelen die waardevol worden geacht (40) *Maslow 1972*. De actie is dan een gezamenlijk product van individuele en situationele factoren. Collectieve actie in de vorm van vrijwilligerswerk voor anderen veronderstelt een zekere mate van bewogenheid met de noden van anderen.

Er zijn veel omstandigheden te noemen waardoor die bewogenheid niet wordt geactiveerd of zelfs wordt onderdrukt. De belangrijkste zijn preoccu-

paties met eigen bezigheden en het ervaren van een grote psychologische afstand tot anderen. Mensen identificeren zich bij voorkeur met anderen met wie zij zich al verwant weten, op basis van biologische afstamming, religieuze of culturele achtergrond, gemeenschappelijke belangen en tal van andere sociale kenmerken. Veel mensen zijn gericht en betrokken op hun eigen groep (etnocentrisme). Ook zijn normen als wederkerigheid, sociale verantwoordelijkheid en verdelende rechtvaardigheid doorgaans werkzaam binnen beperkte solidariteitskringen. Sociale relaties van mensen zijn opgebouwd uit cirkels. De eerste cirkel is die van de intieme sfeer, het gezin of samenwonende partners. De naast volgende cirkel is familierelaties: broers, zussen, schoonouders en schoonkinderen. De derde cirkel is de vrienden en de vierde bekenden en collega's op het werk.

In de buitenste cirkel figureren meer 'verplichte' relaties zoals lidmaatschap van verenigingen, politieke partijen, religieuze organisaties en lokale gemeenschappen. In de eerste cirkel is de binding tussen de mensen het meest hecht. Het verlenen van hulp en zorg aan elkaar is in deze cirkel het meest vanzelfsprekend (41) *Dekker e.a. 1994 en Dekker en De Hart 2003*. Naarmate deze cirkel opschuift naar de buitenkant, zullen de afwegingen van kosten en baten (schuldbalans) van groter belang worden. Dit betekent dat een gebrekkige burgerzin, dat wil zeggen geringe betrokkenheid bij het algemeen belang, zeer goed kan samengaan met een hoge mate van solidariteit in eigen kring. De gerichtheid op de eerste twee cirkels komt overeen met het hulpgedrag binnen traditionele en collectivistische culturen.

3.6.2

Eigenbelang

In economische zin zullen leden van een groep op basis van eigenbelang subjectief-rationeel beslissen. Deze veronderstelling houdt in dat de individuele groepsleden een eigen doel nastreven en dat zij baten en lasten met elkaar gaan vergelijken. De keuze wordt gemaakt nadat afgewogen is dat de baten hoger zijn dan de lasten. Individuele groepsleden zijn in staat om de verschillende alternatieven onderling te vergelijken en in een vaste volgorde te rangschikken. Dit betekent dat deze calculatie niet voor ieder individu hetzelfde is en per individu kan verschillen. Hoewel de individuele calculatie van baten en lasten wel kan conflicteren met collectieve rationaliteit kan er toch automatisch harmonie ontstaan tussen individuele en collectieve rationaliteit.

Bewoners van een wijk, inwoners van een gemeente, onderdanen van een staat of arbeiders in een bedrijfstak kunnen allen worden opgevat als leden

van een groep. Aangezien de leden van een dergelijke groep gedeeltelijk dezelfde belangen hebben, kunnen zij proberen via samenwerking op vrijwillige basis een voor de gehele groep optimaal resultaat te verkrijgen. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre en onder welke omstandigheden van individuen kan worden verwacht dat zij gaan participeren in processen van collectieve actie en besluitvorming. Een individuele burger in een grote groep (massa) zal redeneren dat het effect van zijn individuele bijdrage op het bereiken van het gemeenschappelijke doel verwaarloosbaar klein is (42) *Olson 1965*. Als namelijk het gemeenschappelijke doel niet bereikt dreigt te worden is het vrijwel uitgesloten dat de inbreng van één extra individu alsnog de doorslag geeft. Mocht het gemeenschappelijke doel wel worden bereikt dan is de extra bijdrage van het individu overbodig. Individen zullen dus gauw geneigd zijn de (marginale) baten van participatie op nul te stellen. Tegenover de baten staan de kosten in de vorm van tijd en geld. Deze kosten zijn voor individuen duidelijk herkenbaar en altijd groter dan nul.

Een subjectief-rationele afweging van kosten en baten leidt dan onontkoombaar tot de conclusie, dat zodra burgers menen dat anderen toch wel het gewenste beleid tot stand zullen brengen, het voor individuen het best is zich van participatie te onthouden. Dit bespaart de non-participanten tijd en geld (free-rider), indien door anderen toch niet aan het tot stand brengen van het gewenste beleid zal worden meegewerkt en wanneer verwacht kan worden dat de anderen niet succesvol zullen zijn. Op dat moment is het voor de individuele burger meestal ook niet zinvol om alleen tot actie over te gaan of aan de actie van anderen mee te doen. Eventueel te investeren tijd en geld kunnen dan bij voorbaat als verloren worden beschouwd. Het ligt dan ook meer voor de hand te veronderstellen dat leden zullen parasiteren op de dadendrang van de wel-actieven, voorzover die er al zijn, omdat zij de collectieve rationaliteit ondergeschikt maken aan de eigen individuele rationaliteit.

Mensen zullen alleen dan willen participeren, indien de verwachte baten van participatie de kosten overtreffen. Desondanks zijn er voorbeelden dat de uitkomst van de groepsactie voor het individu van zeer grote waarde is. Het strekt het individu in dat geval tot voordeel, indien hij alleen tot actie overgaat, ongeacht wat anderen doen. Voorbeelden hiervan zijn het aanleggen van een dijk door een grootgrondbezitter om overstromingen te voorkomen en het oprichten van een bedrijfsbrandweer door een ondernemer die ook in de betreffende gemeente branden bestrijdt. Dit levert voor hem direct voordeel op, maar ook voor de andere bewoners.

Participatie in groepsactiviteiten hoeven niet alleen het collectieve belang te dienen, maar kunnen ook baten of selectieve prikkels opleveren op het indi-

viduele vlak. Deze individuele baten kunnen zowel van materiële als van immateriële aard zijn. Van immateriële aard zijn macht, prestige, eer, sociale contacten, ontplooiing, verwerven van een (betere) functie enzovoort. Deze individuele baten kunnen van min of meer toevallige aard zijn zoals sociale contacten en ontplooiing. Maar selectieve prikkels kunnen ook zeer bewust zijn ontworpen of functioneel zijn om individuen over te halen te participeren en lid te worden van de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn: vrijwilliger bij de brandweer als compensatie voor de militaire dienstplicht, vrijwillige brandweerlieden hebben voorrang bij sollicitaties naar beroepsfuncties en het vrijwillig verrichten van risicovolle arbeid ten behoeve van anderen vanwege de positieve waardering en het respect die van medeburgers wordt ontvangen. Kleine groepen beschikken over een grotere sociale cohesie en bevorderen collectieve actie. In een kleine groep is er een veel directer verband tussen de bijdragen van de individuele leden (kosten) en het totstandkomen en slagen van gemeenschappelijke acties (resultaat en waardering) dan bij een grotere meer anonieme groep (43) *Homans 1966*. Voorts is in een kleine groep de informele dwang of sociale controle groter, zodat in de sfeer van de sociale contacten meedoen eerder wordt beloond en niet-meedoen wordt afgekeurd. Tenslotte zullen bij een kleine groep de kosten van organisatie, informatie en besluitvorming, die voor rekening van de actieven komen, per definitie lager zijn dan bij een grote groep. Al deze factoren, afzonderlijk of in combinatie, zullen de participatiebereidheid van mensen beïnvloeden (44) *Van den Doel 1990*.

Dit houdt in dat coöperatief handelen kan worden gestimuleerd door het deconcentreren van de besluitvorming in kleine autonome groepen. In kleine groepen zullen individuen meer aanspreekbaar op en verantwoordelijk zijn voor de invloed van het eigen gedrag op het voor alle groepsleden, met inbegrip van henzelf, te bereiken resultaat. Informele dwang zal ervoor zorgdragen dat binnen een kleine groep de normen van coöperativiteit worden gehandhaafd. De verantwoordelijkheid die individuen in een kleine groep hebben voor het collectieve gebeuren, strekt zich meestal niet uit tot het gebeuren buiten de groep. Een hoge interne cohesie leidt vaak tot lage externe cohesie.

Derhalve kunnen deconcentratie en schaalverkleining in het openbaar bestuur leiden tot 'liftersgedrag' van lokale overheden zoals kleine gemeenten die gebruikmaken van voorzieningen van centrumgemeenten, maar hieraan niet meebetalen. Zij kunnen in het kader van de collectieve veiligheid erop vertrouwen, dat in geval van een grote brand of een ramp, grote gemeenten bijstand en hulp zullen verlenen zonder dat zij hiervoor hoeven te betalen. Dit betekent dat het dilemma van collectieve actie vaak moet worden opgelost door de staat. De overheid is namelijk in staat om onder democratische aanvaarding dwang uit te oefenen. Een voorbeeld is het verplicht stellen van be-

lastingbetaling en in het uitoefenen van geweld, omdat zij beschikt over het belasting- en geweldsmonopolie, maar ook op het gebied van het stellen van minimale veiligheidseisen aan lokale overheden.

3.6.3

Altruïsme

Altruïstische gevoelens, het respect voor anderen en ook de gehoorzaamheid aan het gezag worden binnen een opvoedingsverband zoals gezin of school ontwikkeld. Deze sociale verbanden en instituties dragen de centrale waarden over door socialisatie en internalisatie. Daarnaast kan coöperatief gedrag ook een gevolg zijn van een meer altruïstische moraal op basis van wederzijdse verwachtingen. Dit kan worden aangeduid als een 'moral code of behaviour' (45) *Sen 1974*. Mensen handelen dan niet alleen volgens eigenbelang, maar stellen zich coöperatief op, zolang anderen dat ook doen. Zij verbreken deze 'moral code of behaviour' als ook anderen zich non-coöperatief gedragen. Naast verwantschapsaltruïsme tussen bloedverwanten of familieleden en coöperatie op basis van wederkerigheid wordt een derde vorm van altruïsme onderscheiden. Dit is het groepsaltruïsme, waarin de individuele zelfopoffering niet slechts familieleden ten goede komt, maar waarin de begunstiging door een individu de gehele groep tot voordeel strekt (46) *De Swaan 1984*.

Verwantschapsaltruïsme heeft veel overeenkomsten met de kenmerken van een collectivistische cultuur en groepsaltruïsme met de kenmerken van een individualistische cultuur. Groepsaltruïsme wordt vaak instandgehouden door sociale dwang, erkenning, herkenning, eer en incentives. Hiermee worden de wederzijdse en individuele verwachtingen jegens elkaar niet beschaamd en uit balans gebracht. 'De deugd berust op verwachtingen van andermans deugdzzaamheid' (47) *De Swaan 1984*. Daarbij stemmen mensen hun eigen gedrag af op het gedrag van anderen.

Een stap verder gaat altruïstisch gedrag waarbij mensen zich onafhankelijk van andermans gedrag positief zullen opstellen. Er is onderzoek gedaan naar waarom mensen bloed geven (48) *Titmuss 1985*. Volgens velen is vrijwillig bloeddonschap 'de meest altruïstische gift'. Het geven van bloed zullen mensen puur voor een ander doen, aangezien het nooit zeker is of men zelf ooit bloed van een ander nodig zal hebben. Toch worden sommigen zowel materieel en immaterieel beloond voor deze altruïstische daad. Een voorbeeld hiervan zijn soldaten die vrijwillig bloed afstaan en hiervoor vakantiedagen ontvangen en mensen die geld ontvangen voor het geven van bloed. Daarnaast speelt op de achtergrond soms een uitgestelde wederkerigheid mee: 'Het

kan jezelf ook overkomen, zo'n ongeluk. Je kunt zelf ook bloed nodig hebben en dan is het fijn als er mensen zijn geweest die dat bloed hebben gegeven'. Maar de meeste mensen voeren altruïstische motieven aan zoals de behoefte om anderen te helpen, een gevoel van medemenselijkheid en een gezond mens is moreel verplicht om aan zieke mensen te geven. Deze wederzijdse verplichtingen zijn dat men degenen moet helpen door wie men geholpen is en diegenen mogen niet geschaad worden (49) *Gouldner 1965*. De schuldbalans moet in evenwicht blijven.

Altruïsme heeft in het normale spraakgebruik een tweeledige betekenis: actie en drijfveer. Mensen die nooit een ander helpen worden zelden als altruïstisch aangemerkt. Maar niet alle mensen die anderen helpen worden als altruïstisch beschouwd. Zelfs 'heiligen' kunnen op basis van eigenbelang handelen, indien zij hun opofferingen beschouwen als een toegangsbewijs tot de hemel. Desondanks zijn er mensen die anderen helpen zonder dat er sprake is van eigenbelang. Het verklaren van altruïstisch handelen door mensen kan variëren van altruïsme dat voortkomt uit het voortplanten van altruïstische genen binnen familiebanden tot het motivationele pluralisme. De biologische verklaring veronderstelt een (nieuwe) biologische verwantschap tussen de zelfop-offeraar en zijn beschermelingen (50) *Wilson 1975*.

Het motivationele pluralisme gaat ervan uit dat mensen over zowel egoïstische en altruïstische drijfveren beschikken. De egoïstische drijfveren zijn op de persoon zelf georiënteerd en de altruïstische drijfveren zijn op de ander gericht (51) *Sober en Wilson 1998*. Altruïsme wordt bevorderd in een omgeving met mensen die ook altruïstisch handelen. Voorbeeldgedrag leidt tot navolging. Indien ouders vrijwilligerswerk bij de brandweer voor anderen verrichten dan is het waarschijnlijk dat hun kinderen dit ook zullen doen (52) *Stark 1995*. Ook blijkt dat burgers in geval van een ramp massaal hulp verlenen en soms bereid zijn om lange afstanden te overbruggen om maar te kunnen helpen zoals tijdens de aardbevingen in Turkije en Marokko (situationeel altruïsme) (53) *Dynes 1994*.

Maar dit zegt nog niets over de inhoud van altruïstisch gedrag. Altruïsme kan ook inhouden dat voor het 'dienen' of 'helpen' van de eigen groep, slachtoffers bij een andere groep worden gemaakt. Zoals de vader van een Palestijns zelfmoordcommando die zich bij een mensenrechtenorganisatie beklagde, omdat Israëli's hem hadden bestraft voor de daden van zijn zoon. In zijn beleving had hij zijn zoon voorbeeldig opgevoed (54) *Polak 2002*. 'Hij was mijn trots'. Toch heeft zijn zoon met zijn actie dertien mensen onder wie veel kinderen gedood. Deze Palestijnse martelaar met een normale opvoeding en gezondheid wordt gedreven door een totaal geloof in het doel, de wil tot zelfopoffering en

het volledig ontbreken van angst voor de gevolgen, voor hem persoonlijk en voor anderen. De vraag hierbij is in hoeverre mensen zich puur uit geloof of ideologie offeren. Zijn het alleen psychisch zieken of zijn het juist de levenslustigen die bereid zijn om zulke acties te plegen? Dit blijkt niet eenvoudig te beantwoorden. In de genoemde situatie gaat het waarschijnlijk om een 'gezonde' persoon. Het kenmerk van alle daders is dat zij zich vol overgave offeren en het martelaarschap als hun hoogste goed zien. Toch is deze zelfopoffering niet vrij van belangen. Immers, een islamitische martelaar wordt de ereloge in het paradijs beloofd en de nabestaanden ontvangen een geldelijke vergoeding. Deze elementen bevorderen de motivatie en oefenen een grote aantrekkingskracht uit op de diepgelovigen en wanhopige mensen. Uit het voorgaande blijkt dat altruïstisch gedrag vaak elementen van wederkerigheid bevat of dat deze voordelen bewust of onbewust door anderen worden ingezet.

Er zijn ook situaties, waarbij mensen zichzelf deze voordelen moeten toekennen, omdat er door buitenstaanders nauwelijks voordelen of belangen te ontdekken zijn. In een studie naar motieven en achtergronden van degenen die op de één of andere wijze hulp hebben aangeboden aan joodse medeburgers in Europa tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de volgende definitie van altruïstisch gedrag gegeven. Zij noemen gedrag altruïstisch wanneer het:

- gericht is op het helpen van een ander;
- een hoog risico of een offer meebrengt voor de steller van de daad;
- niet wordt beloond;
- vrijwillig is (55) *Onliner* 1989.

Op grond van deze definitie wordt geconcludeerd dat mensen die in de oorlog joodse medeburgers hebben geholpen aan deze criteria voldeden. Het gedrag was duidelijk gericht op helpen, er zat een groot gevaar aan vast, bedreigde het leven zelf, er volgde geen materiële beloning op, het was zeker vrijwillig en er werd geen enkele druk van buitenaf op uitgeoefend, hoewel er erkend wordt dat dit gedrag niet exclusief is voor deze groep. Immers, genoemde criteria kunnen ook van toepassing zijn op een verscheidenheid van altruïstische gedragingen, zoals het redden van drenkelingen, het redden van mensen uit brandende gebouwen, het zoeken naar schipbreukelingen en het opgeven van een goede baan om voor hulpbehoevende ouders te gaan zorgen.

Maar onbaatzuchtig gedrag in de context van de jodenvervolging heeft speciale aspecten die het tot een heel bijzondere vorm van altruïsme maken. Eén opvallend kenmerk van het reddingswerk tijdens de holocaust was de duur ervan. Voor een klein aantal helpers beperkte de activiteit zich tot een paar uur of een paar dagen, maar voor de meeste helpers duurde het twee tot vijf jaar. Ten tweede werd er hulp geboden aan een groep die soms verschilde van de helpers in

cultuur, volk en religie. Het redden van vervolgte joden tijdens de Tweede Wereldoorlog verschilde ook van altruïstische gedragingen die hun wortels hebben in erkende maatschappelijke normen. In deze periode was door de nazi's het redden van joden bij wet verboden. Hierdoor konden helpers op weinig bijval van anderen rekenen. Zelfs wanneer de helpers een reden hadden om aan te nemen dat goede vrienden of burens het misschien goedkeurden, dan nog konden ze hun werk niet aan hen bekendmaken. Als er beloningen waren dan moesten ze deze aan zichzelf toekennen. Deze ultieme vorm van altruïsme werd gekenmerkt door levensgevaarlijke risico's van lange duur, geboden aan een groep vervolgd die ten dode was opgeschreven, en optredend in een afkeurend of in elk geval twijfelachtig maatschappelijk klimaat (56) *Onliner 1989*. Met uitzondering van enkele collaborateurs die hulp verleenden voor veel geld (57) *Gans 1994* was er geen sprake van eigen voordeel of zelfs van wederkerigheid. De enige waardering was de onzekere erkenning achteraf en een vermeende beloning in een leven na de dood. 'Het loon van de liefdadigheid is de redding van de ziel in het hiernamaals. Hij die geeft zal gegeven worden' (58) *De Swaan 1984*. Of vindt de ware deugd hier haar beloning in de deugd zelf? (59) *Schuyt 1991*.

Het waarborgen van veiligheid is een collectief belang en in het verlengde daarvan een collectief goed. Het is ondeelbaar en kan aan niemand onthouden worden. Allereerst worden de belangen van anderen behartigd, maar ook eigenbelangen kunnen een belangrijke rol spelen. Het bestrijden van branden bij anderen kan voorkomen dat jouw huis of zaak niet door overslag wordt bedreigd. 'Als jij een ander helpt door een brand te bestrijden zal de ander jou in voorkomende gevallen ook eerder helpen'. Dit betekent dat er een belangrijke mate van wederkerigheid is bij het bestrijden van branden als een soort van morele gedragscode. Hierbij doet zich de vraag voor of wederkerigheid een noodzakelijk element is van altruïsme of dat altruïsme vrij van belangen dient te zijn. Immers, de kern van vrijwilligerswerk bij de brandweer is dat mensen zich inzetten voor een ander individu, ook al levert dat ogenschijnlijk niet direct of op een langere termijn voordeel op.

3.6.4

Wederkerigheid

De bereidheid tot het verlenen van vrijwillige zorg door mensen aan anderen is voor een deel de uitkomst van een gezindheid die vanaf de vroegste kindertijd is aangeleerd. Een mede op altruïsme en op opofferingsbereidheid gerichte opvoeding zijn van belang bij de intergenerationele overdracht van het deelnemen aan vrijwilligerswerk. Naast een op altruïsme gerichte opvoeding, zijn op latere leeftijd aansporingen en oproepen tot vrijwillige zorg door an-

deren bijvoorbeeld via het onderwijs, belangrijke voorwaarden voor het verrichten van vrijwilligerswerk. Sociale netwerken die beschikken over normen van wederkerigheid zijn het sociaal kapitaal van de samenleving (60) *Powell 1996*. Dit betekent dat mensen, ondanks hun primaire gerichtheid op overleven en zelfbehoud in staat zijn om anderen te helpen zonder direct een tegenprestatie te eisen (altruïstisch gedrag). Desondanks kan veel altruïstisch gedrag verklaard worden uit egoïstische motieven van welbegrepen eigenbelang of wederkerigheid.

Veel hulpverleners worden gekenmerkt door een groot altruïsme, een bijna verpletterende actieve en positieve levensinstelling, waarin het 'goed doen voor anderen' vanaf de vroege jeugd is aangeleerd. Zij kunnen bijna niet zonder. Het zijn als het ware 'beroeps'vrijwillig(st)ers (61) *Wuthnow 1993*. Toch zijn hun persoonlijke motieven niet alleen van altruïstische aard. Door goed te doen worden deze mensen belangrijk, in eigen of andermans ogen. Zij zien in het helpen van anderen een persoonlijke levensvervulling. Zij hebben een 'need to be needed', een behoefte nodig te zijn. Het werken als vrijwilliger kan worden aangemerkt als 'prosociaal gedrag'. Hiermee wordt vrijwillig gedrag bedoeld dat doorgaans positieve gevolgen voor anderen heeft. Naast altruïstische motieven liggen aan hulpgedrag ook egoïstische motieven ten grondslag (62) *Lowe en Fothergill 2003*.

Veelal worden egoïstische motieven van mensen gemobiliseerd en gekanaliseerd in een voor beide partijen aanvaardbare ruil. Wederkerigheid, het geven en ontvangen, is de regel en het geven van 'iets voor niets', dus geven zonder dat er iets tegenover staat is de uitzondering. In het geval dat beiden zich houden aan de norm van wederkerigheid blijft de relatie symmetrisch en wordt deze relatie verder versterkt. Het hanteren van een schuldbalans (het sociale evenwicht tussen geven en ontvangen, waarbij een informele sociale boekhouding wordt bijgehouden) lijkt op calculerend gedrag. Maar vaak is het handhaven van de norm van 'geven en nemen' of wederkerigheid de belangrijkste drijfveer. Een gevolg hiervan is dat het onzeker is of mensen hulp zullen verlenen en zullen bijspringen als iemand in hun omgeving in moeilijkheden verkeert. Dit hangt in eerste instantie af van de nabijheid van sociale relaties, omdat hulpverleners en hulpontvangers zich in een subtiele schuldbalans ten opzichte van elkaar bevinden. De schuldbalans is nooit helemaal in evenwicht. Soms holt de schuldbalans weer eens naar de ene dan weer naar de andere kant. Dit is noodzakelijk om de spanning tussen beide partijen te behouden en om deze te kunnen voortzetten.

Dit houdt in dat degene die weinig kan geven ook weinig zal ontvangen en vervolgens dat degene die weinig ontvangt ook weinig zal geven. Mensen en

groepen die in zo'n vicieuze cirkel terechtkomen behoren meestal tot de aandachtsgroepen in de samenleving, die buitengesloten worden en in een sociaal isolement dreigen te geraken. Sommige mensen en groepen zijn door de omstandigheden waarin men verkeert niet in staat om te geven. Dit betekent dat de norm van wederkerigheid niet volledig kan worden toegepast op relaties met kinderen, oude mensen en mensen met geestelijke en lichamelijke handicaps (zwakkeren), mensen die nauwelijks in staat zijn om iets terug te geven. Voor deze groepen moeten andere soorten normen en waarden dan wederkerigheid in morele codes worden ontwikkeld. Hierbij geldt vooral de norm om iets voor niets te doen: goedertierenheid, welwillendheid en zorgzaamheid (63) *Gouldner 1960*. Deze morele normen worden juist bij een overheersend stelsel van wederkerigheid van grote betekenis omdat anders de schuldbalans nauwelijks in evenwicht gebracht kan worden. Naast deze morele normen is voor deze gedepriveerde groepen staatszorg onontbeerlijk. De hulp die zij van de staat ontvangen stelt hen in staat om ook zelf te geven, waardoor zij in staat zijn om de schuldbalans in evenwicht te brengen. Staatszorg kan dan een belangrijke voorwaardenscheppende en noodzakelijke functie vervullen bij het instandhouden en het bevorderen van de solidariteit binnen een samenleving. In dit opzicht schiet vrijwillige zorg vaak tekort.

3.6.5

De invloed van sociaal-economische omstandigheden op de bereidheid en beschikbaarheid om vrijwilligerswerk te verrichten

Het beschikken over een uitgebreid sociaal netwerk is een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke participatie. Een beperkt sociaal netwerk is een verklaring voor het feit dat er relatief weinig mensen uit minderheidsgroeperingen en vrouwen uit lagere klassen participeren in het vrijwilligerswerk. Deze groepen zijn voornamelijk bezig met activiteiten dicht bij huis zoals: familie, buurt en werk. De openbare dienst of het algemeen belang en de bijdragen die zij hieraan zouden kunnen leveren is voor hen een veel te abstract en afstandelijk begrip en door het beperkte sociale netwerk moeten zij de 'morele ondersteuning' van zittende vrijwilligers uit hun kennissenkring ontberen. Om vrijwilligerswerk te verrichten moeten leden uit minderheidsgroeperingen een veel hogere drempel overwinnen. Dit verlangt een andere sociale, economische en psychologische instelling. Bovendien zijn leden van minderheidsgroeperingen ondervertegenwoordigd in het vrijwilligerswerk, omdat zij meestal relatief zwaar getroffen zijn door geen, slecht betaald of onzeker werk. Zij zijn daardoor minder in staat om die extra inspanning te leveren die nodig is om de overstap naar het vrijwilligerswerk te maken (64) *Touraine 1974*. Daarnaast vergt 'de strijd om het dagelijkse bestaan' zodanig veel

tijd en energie dat er nauwelijks mogelijkheden voor hen zijn om vrijwilligerswerk te verrichten. Indien mensen weinig gebruik kunnen maken van maatschappelijke hulpbronnen zoals arbeid, inkomen, onderwijs en gezondheidszorg is de kans op een toenemend sociaal isolement en een afnemende sociale cohesie groter. Leden van minderheidsgroeperingen zijn meer op zichzelf aangewezen en voelen zich hierdoor minder met de rest van de samenleving verbonden. De wegen waarlangs zij deelnemen aan de samenleving, de manier waarop zij verbanden met elkaar aangaan en zich verenigen, zijn dan niet sterk genoeg. Naarmate mensen er beter in slagen om deze maatschappelijke hulpbronnen in te zetten, neemt ook de maatschappelijke participatie toe. Met betrekking tot vrijwilligerswerk is aangetoond dat impulsen uit iemands sociale netwerk vaak een doorslaggevende factor zijn om actief te worden (65) *Dekker e.a. 1994*. De sociale samenstelling van het vrijwilligerswerk is hiermee geen afspiegeling van de samenleving.

Collectieve actie en vrijwilligerswerk worden vooral verricht door mensen die geseteld zijn en beschikken over een sterke maatschappelijke betrokkenheid. Zij verrichten dit vrijwilligerswerk vaak voor mensen die in een maatschappelijk isolement verkeren. Veel collectieve actie en vrijwilligerswerk komen voort uit problemen in de externe omgeving. Er bestaat een nauw verband tussen de sociaal-economische positie van mensen en groepen en deelname aan vrijwilligerswerk. Naarmate de positie van mensen in termen van onderwijs, werk en inkomen slechter is, zullen mensen minder participeren in het reguliere vrijwilligerswerk. Mensen die zich veilig en zeker voelen en zich van een eigen plaats in de maatschappij verzekerd hebben, zullen eerder de stap naar het vrijwilligerswerk zetten dan mensen van wie de elementaire behoeften nog niet bevredigd zijn. Een zwerver die bezig is te overleven doet geen vrijwilligerswerk. Dit is mede een verklaring waardoor leden uit minderheidsgroeperingen weinig participeren in het vrijwilligerswerk. Een andere verklaring is dat leden uit minderheidsgroeperingen veelal uit landen komen met een collectivistische of traditionele cultuur. Leden van minderheidsgroeperingen uit een collectivistische cultuur verlenen bij voorkeur hulp binnen de eigen groep en familie. Het verlenen van hulp aan mensen buiten de familie geschiedt vooral door formele dwang. De geringere vervlechting van minderheidsgroeperingen met de samenleving is vaak een gevolg van het feit dat de vertrouwensbanden van minderheidsgroepen vaak nog niet verder zijn opgerekt dan de verwanten en de eigen etnische groep. Hierbij is vaak sprake van een etnisch afbakeningsproces, waarbij de groep waarvoor zij bereid zijn om onbetaald klaar te staan afgebakend is.

De intensiteit waarmee de groep wordt afgebakend houdt verband met de mate van interne of externe cohesie. Het gaat hierbij om de intensiteit van 'wij

en zij' of om de mate van gevestigd zijn of buitenstaander (sociaal geïsoleerd) zijn (66) *Elias en Scotson 1976*. De sociaal-economische positie van mensen en groepen is niet de enige indicator voor het verrichten van vrijwilligerswerk (67) *Touraine 1974*. Lange tijd waren het juist werkenden die het meest actief waren als vrijwilliger. Maar in Nederland wordt in toenemende mate vrijwilligerswerk verricht door mensen die over relatief veel vrije uren beschikken zoals werkzoekenden, arbeidsongeschikten en gepensioneerden. Voor deze groepen is het verrichten van vrijwilligerswerk een nuttige en zinvolle tijdsbesteding. Naast de bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten is in toenemende mate de beschikbaarheid van tijd voor vrijwilligerswerk bepalend voor het verrichten van vrijwilligerswerk. Ondanks de afnemende arbeidstijd neemt de hoeveelheid tijd die mensen aan het werken en daarmee samenhangende taken besteden toe. De afstanden tussen wonen en werken worden groter, de reistijden nemen toe en door snellere maatschappelijke veranderingen zullen meer mensen zich permanent moeten scholen. Daarnaast hebben steeds meer vrouwen een betaalde baan. Deze werkende vrouwen hebben daardoor minder tijd beschikbaar voor vrijwilligerswerk. Bovendien moeten hierdoor veel partners bijspringen in de huishouding, waardoor zij ook minder tijd en energie overhouden voor vrijwilligerswerk. Werkenden hebben dus minder tijd en energie voor vrijwilligerswerk (68) *Sociaal Cultureel Planbureau 1995*.

Het verrichten van stressvolle arbeid is mede van invloed op het mediaconsumentisme. In de Verenigde Staten wordt de vrije tijd steeds meer voor het televisiescherm doorgebracht (69) *Putnam 2000* en *Sociaal Cultureel Plan Bureau 1994*. Tegelijkertijd stelt het vrijwilligerswerk steeds meer eisen aan tijd en deskundigheid. De belasting van vrijwilligers neemt toe en de drempels om vrijwilligerswerk te verrichten door mensen met een hoofdberoep worden steeds hoger. Een ontwikkeling naar een minder actieve en persoonlijke betrokkenheid bij de hulpverlening heeft ook gevolgen voor de motieven om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Persoonsgebonden motieven zullen dan worden vervangen door meer functionele motieven. In de Amerikaanse samenleving is het geven van tijd en geld om anderen te helpen een traditie. Toch erodeert deze Amerikaanse traditie van burgercultuur door een aantal factoren (70) *Putnam 2000*:

- Druk op tijd en geld. Steeds meer mensen werken en moeten tijd besteden aan zaken die aan werk gerelateerd zijn zoals reistijd en het volgen van cursussen.
- Nieuwbouwwijken en buitenwijken maken dat de sociale bindingen tussen mensen kleiner worden.
- Elektronisch vermaak zoals televisie en internet. In toenemende mate wordt de vrije tijd besteed aan televisie en computer.

- Generatievervanging en generatieverandering. Naast het aspect van de vergrijzing is het ook de vraag of de volgende generatie in dezelfde mate over burgerzin beschikt als de vorige generatie.

3.6.6

Functies van vrijwilligerswerk voor vrijwilligers

Uit onderzoek naar de redenen van toetreding tot een patiëntenvereniging voor poliopatiënten is gebleken dat er verschillende redenen zijn om lid te worden van deze vrijwillige associatie. Mensen die zelf getroffen zijn door de ziekte (polio) treden relatief vaak toe tot deze patiëntenvereniging. Zij doen dit om hun belangen beter te kunnen vertegenwoordigen en omdat zij een morele verplichting voelen tegenover de gemeenschap die financiële middelen en voorzieningen beschikbaar stelt voor onderzoek en hulpverlening aan poliopatiënten. Voor andere groepen vrijwilligers blijkt dit veel minder te gelden. Deze groepen zijn meer gericht op het zich willen inzetten voor anderen, het verhogen van de persoonlijke status (prestige) en het verwerven van sociale contacten vanuit het hoofdberoep.

Individueen die zelf zijn getroffen door de ziekte polio en individuen met een hulpverlenende instelling blijken het meest betrokken te zijn bij de organisatie en minder bij het welbevinden van het individu. Mensen met burger en gemeenschapszin en mensen die zich willen aansluiten bij verenigingen blijken de grootste groep (70%) te vormen bij dit onderzoek. Deze twee groepen onderscheiden zich van elkaar, doordat de ene groep (burgerzin) meer gericht is op verplichtingen jegens de gemeenschap in het algemeen en de andere groep meer op het verhogen van de persoonlijke status (prestige en bekendheid). Specifiek de gerichtheid op het verhogen van de persoonlijke status blijkt samen te hangen met het leven in een samenleving, waarin primaire relaties steeds minder belangrijk zijn geworden en identificatie met andere dan primaire relaties gaandeweg zijn toegenomen. Dit is een belangrijke verklaring waarom Amerikanen zich aansluiten bij verenigingen. Voor Amerikanen betekent het zich aansluiten bij verenigingen een soort vervanging of substitutie voor het niet behoren tot een primaire groep. Verder is uit dit onderzoek gebleken dat vrijwilligers die zich hebben aangesloten bij een vereniging, in meerderheid (58%) gevraagd zijn door bekenden en door vrienden. Overigens blijken dit vaak bekenden te zijn met wie zij al eerder positieve (werk)ervaringen in andere vrijwilligersactiviteiten in de (lokale) gemeenschap hebben opgedaan (71) Sills 1955. Bekendheid met zittende leden blijkt een positieve invloed te hebben op het toetreden tot vrijwilligersorganisaties en zijn veelal doorslaggevend voor deelname aan vrijwilligerswerk. Veel vrijwilligers geven aan gevraagd te zijn om dit

werk te doen of weer te gaan doen door familieleden, vrienden, collega's en leden van een vereniging waar men al lid van is. Deze oproepen zijn vrijwel altijd concreet en worden niet gedaan in de vorm van een algemene oproep tot vrijwillige inzet zoals het tonen van burgerzin, maar met het verzoek tot het leveren van bijdragen aan deze of gene zaak (72) *Dekker 1994*.

Vrijwilligerswerk wordt niet altijd verricht vanuit een persoonlijk gevoel of een individuele instelling. De betekenis en functies van vrijwilligerswerk kunnen uiteenlopen van zelfontplooiing tot het gericht zijn op de maatschappij als geheel. In grote lijnen vervult vrijwilligerswerk voor vrijwilligers zelf de volgende functies:

- waardeexpressieve functies: het tonen van maatschappelijke en humanitaire betrokkenheid, het helpen van mensen in nood en het tot uitdrukking brengen dat mensen een specifiek soort vrijwilligerswerk belangrijk, zinvol en nuttig vinden en maatschappelijke tekortkomingen onder de aandacht willen brengen;
- sociaalaanpassende functies: nieuwe of meer sociale contacten krijgen, omgaan met collega's, (nog) meedoen met het maatschappelijk gebeuren, door anderen worden gewaardeerd en ervaring opdoen voor een betaalde baan;
- kennisfuncties: eigen capaciteiten gebruiken, het leren van nieuwe vaardigheden, eigen ontwikkeling en ontplooiing, iets doen wat uitdagend is en iets anders doen dan wat men normaal gesproken doet;
- egodefensieve functies: compensatie voor wat men mist in andere bezigheden en de tijd vullen en structuur en regelmaat in het alledaagse bestaan brengen, wanneer men weinig verplichtingen heeft (73) *Clary en Snyder 1991 en Hottentot en Kuperus 2002*.

Deze individuele functies hebben een hoge mate van wederkerigheid met maatschappelijke functies. Het verlenen van hulp, het tonen van solidariteit met mensen in nood en het voeren van actie tegen maatschappelijke misstanden is een belangrijke maatschappelijke functie. Het opdoen van kennis en ervaring voor een (nieuwe) baan levert een positieve bijdrage aan de arbeidsmarkt en aan de economische ontwikkeling van een land. Deze wederkerigheid tussen maatschappelijke waarde en individuele behoeftebevrediging is een belangrijke verklaring voor de maatschappelijke relevantie van vrijwilligerswerk. De maatschappelijke waardering die voortvloeit uit het verrichten van vrijwilligerswerk vormt op haar beurt weer een motiverende factor voor vrijwilligers om zich vrijwillig in te zetten. Naast individuele functies kan vrijwillige inzet secundaire persoonlijke voordelen of selectieve prikkels opleveren. Verder kunnen wensen om eigen waarden uit te dragen en het mee willen bepalen van de richting die de samenleving uitgaat een mobiliserende rol spelen (74) *Wakefield 1993*.

3.7

Vrijwilligerswerk bij de brandweer uit welbegrepen eigenbelang

In het vrijwilligerswerk bij de brandweer is een verbinding ontstaan tussen de maatschappelijke noodzaak om de brandveiligheid te garanderen en de erkenning en waardering die brandweervrijwilligers ontvangen voor het verrichten van brandbestrijdingstaken. Brandweervrijwilligers leveren een essentiële bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door taken te verrichten die tot de kerntaken van de overheid gerekend worden. Zij ontvangen hiervoor avontuurlijk werk dat hoog wordt gewaardeerd door de samenleving. Dit betekent dat de collectieve rationaliteit ondergeschikt wordt gemaakt aan de individuele rationaliteit. Hierdoor berust het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer niet enkel en alleen op verwachtingen dat anderen ook vrijwillig zullen bijdragen, maar berust het op een complexer afwegingsproces. Een onbedoeld gevolg van het bovengeschildte zijn van de individuele rationaliteit is dat er grotere kans is dat hulpgedrag ook wordt gecontinueerd op de langere termijn, zodat hulpgedrag duurzaam wordt. De schuldbalans wordt dan namelijk voortdurend in evenwicht gebracht en gehouden, doordat de individuele voordelen opwegen tegen de lasten die voortkomen uit het bestrijden van branden.

Individuele waarden hoeven niet per se tegenstrijdig te zijn aan sociale waarden (75) Olson 1965 en Van den Doel 1990. Sociale waardering zoals prestige, status, het behoren tot een sociale groep en andere selectieve prikkels vloeien voort uit het verlenen van hulp aan anderen en dit is weer van grote betekenis voor het handelen jegens anderen. Het helpen van een ander zorgt ervoor dat je als het ware jezelf helpt. Hierbij geldt dat sociale waarden, individuele waarden vooronderstellen en dat door een toename van individuele waarden de dringendheid van sociale waarden afneemt. In dit verband is er niet alleen sprake van een wisselwerking tussen individuele waarden en sociale waarden, maar ook een wederkerigheidsrelatie tussen interne sturing (Selbstzwang) en externe sturing (Fremdzwang). Externe sturing wordt noodzakelijk indien interne sturing tekortschiet. Naarmate de interne sturing beter is ontwikkeld door internalisatie en socialisatie wordt externe sturing door informele en formele controle minder noodzakelijk. Zelfdwang en zelfbeheersing leiden tot minder dwang van buitenaf.

Indien vrijwilligers bij de brandweer bereid zijn om de collectieve veiligheid voor anderen te waarborgen, terwijl dit niet strikt noodzakelijk is dan zullen zij dit doen, omdat de door hen te investeren 'kosten' lager zijn dan de 'baten' die zij hiervoor ontvangen. Deze kosten en baten kunnen zowel materieel als immaterieel van aard zijn. Een aantal factoren kunnen hieraan bijdragen. Ten eer-

ste kan de uitkomst van de groepsactie voor het individu van zeer grote waarde en betekenis zijn. Het bestrijden van branden en rampen kan voorkomen dat levens en eigendommen van dierbaren worden bedreigd. Toen er nog geen georganiseerde vorm van brandbestrijding bestond, waren mensen afhankelijk van familie, burens en bekenden. Mensen waren 'gedwongen' om zich ook voor anderen in te zetten bij de bestrijding van branden en rampen. Immers, zodra zij zelf door brand getroffen werden wilden zij ook graag hulp ontvangen van anderen. Naarmate de schaal van brandrisico's groter werd, ontstonden er organisatorische verbanden met brandweerlieden in beroeps- en in vrijwillige dienst die branden bij alle burgers bestreden. Een gevolg hiervan was dat mensen niet meer sociaal gedwongen waren om hulp bij branden te verlenen.

Ten tweede kunnen selectieve prikkels bijdragen aan baten voor vrijwilligers. Een voorbeeld hiervan is dat vrijwilligers voor het redden van mensen en dieren in noodsituaties waardering en respect ontvangen. Vrijwillige brandweerlieden worden dan als helden van de lokale gemeenschap beschouwd en dit verhoogt het zelfrespect, de status en het prestige van de brandweervrijwilligers. Bovendien zijn sommige mensen in staat om door het werken als vrijwilliger bij de brandweer hun jeugddroom te verwezelijken. Daarnaast kan het redden van mensen in noodsituaties voor hulpverleners zelf spanning, avontuur en uitdaging betekenen in combinatie met een hoge waardering van anderen. Veel andere riskante hobby's en sporten kunnen op minder sociale acceptatie en waardering rekenen. Vrijwilligers bij de brandweer worden als helden beschouwd en beoefenaren van risicovolle hobby's en sporten als roekelozen. Ook in niet levensbedreigende situaties zoals oefeningen en brandweeredstrijden kunnen brandweervrijwilligers rekenen op een hoge waardering van anderen. Zij oefenen immers ook voor situaties waarin deze opgedane vaardigheden van levensbelang kunnen zijn. Voor zowel de brandweervrijwilligers als de samenleving betekent dit een zinvolle vrijetijdsbesteding.

Indien de collectieve rationaliteit bovengeschild is aan de individuele rationaliteit dan is het onzeker of de schuldbalans ooit in evenwicht zal komen. Deze onzekere verwachting leidt ertoe dat vrijwillig hulp verlenen aan anderen in wezen instabiel is. Het is een paradox dat deugd bestaat bij de gratie van ondeugd. Veel deugden zijn nauw verbonden met menselijke zelfzucht. Deugden zijn belangrijk voor de eigenwaarde, maar nog meer voor de waarde die anderen aan deze deugden toekennen. Deugdzaam mensen kunnen zich van de rest onderscheiden, doordat ze een voorbeeld voor anderen zijn en daardoor kunnen zij ook op een hoge erkenning rekenen. Deze erkenning zal ertoe leiden dat veel mensen deugdzaam zullen willen zijn. Veel afwegingen van mensen worden gemaakt op basis van verwachtingen hoe anderen zullen reageren. Deze afwegingen zullen in veel sociale situaties het Leitmotiv van

mensen zijn, zoals de burenhulp of burenplicht. In deze relaties wordt door de actoren informeel bijgehouden hoeveel hulp er is verleend en hoeveel hulp er is ontvangen. In stabiele en overzichtelijke sociale verhoudingen (buren en familie) kan geven en ontvangen nog tegen elkaar worden afgewogen en op grond van dit afwegingsproces kan een inschatting worden gemaakt van het nakomen van wederzijdse verplichtingen over langere perioden. Hierbij is vaak sprake van sociale controle op de wederkerigheid binnen een relatie en zolang beiden zich aan deze 'morele code' houden, zullen mensen zich coöperatief blijven opstellen (76) *Sen 1974*.

Daarentegen zijn mensen in dynamische en complexe sociale verhoudingen vaak op een onbewuste en vage wijze met elkaar vervlochten, op elkaar aangewezen en van elkaar afhankelijk (77) *Goudsblom 1973*. Dit maakt een afwegingsproces van geven en ontvangen veel ingewikkelder. De ander is in veel gevallen een anonieme persoon in een netwerk van menselijke verhoudingen en activiteiten. Verwachtingen omtrent het nakomen van verplichtingen door één ander hangen dan veel meer samen met ervaringen met en beelden van mensen veelal opgedaan in de opvoeding. Mensen anticiperen op hun omgeving op grond van individuele motieven en verwachtingen hoe anderen zullen reageren. In moderne samenlevingen gaat het om het anticiperen op de verwachtingen van de reacties en waarderingen vanuit de sociale omgeving in relatie tot individuele behoeften. Hierbij is veel meer sprake van wederzijdsheid. Toch blijken veel mensen zich bij hun handelen rekenschap te geven van basisnormen, die te maken hebben met de belangen van anderen. Het handelen is dan gericht op verlicht of welbegrepen eigenbelang. Individuen zijn dan niet meer alleen verantwoordelijk voor hun eigen welbevinden, maar ook voor het welbevinden van anderen. Dit betekent niet alleen een eigen, maar ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is gericht op het instandhouden van het vertrouwen dat noodzakelijk is voor het functioneren van de samenleving. Vertrouwen wordt dan vaak gekoppeld aan informele dwang. 'Ik vertrouw op jou, opdat jij mij zult vertrouwen'. Veel collectieve arrangementen zijn ontstaan en gebaseerd op welbegrepen eigenbelang of op verwachtingen omtrent overeenkomstige gedragingen van anderen (78) *De Swaan 1989*.

Het verbeteren van de collectieve veiligheid is in de geschiedenis in belangrijke mate door welbegrepen eigenbelang tot stand gebracht. Veel middenstanders en ambachtslieden bestreden branden bij stads- en dorpsgenoten niet uit altruïsme, maar veel meer uit eigenbelang. Zij konden naast hun eigendom ook hun broodwinning verliezen. Amerikaanse stadsbestuurders meldden zich niet alleen bij de vrijwillige brandweer aan om burgers in nood te helpen. Ze deden dit ook om hun eigen status en prestige te verhogen, door de aan-

trekkelijkheid van het verrichten van avontuurlijk werk en het zijn van een voorbeeld voor de medestadsbewoners.

De totstandkoming van vrijwillige brandweren kan weliswaar door welbegrepen eigenbelang worden verklaard. Maar dit betekent niet dat een verklaring vanuit de individualistische keuzetheorie voldoende is. Het is namelijk de vraag of de verhouding van kosten en baten in geval van het bestrijden van branden wel volledig in evenwicht is. Het is waarschijnlijk dat institutionele mechanismen gedragingen van mensen structureren. Deze institutionele mechanismen zijn onderlinge verbanden van mensen op basis van informele of sociale dwang (79) *Putnam 2000 en De Hart 2005*. Het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer is een institutie in een moderne samenleving, maar is als institutie ook verbonden met andere instituties zoals gezin, religie, onderwijs en arbeid. Dit betekent dat de institutie vrijwilligerswerk bij de brandweer in samenhang met andere instituties beschouwd moet worden. De motieven tot het vrijwillig verlenen van hulp aan anderen kunnen variëren van het volstrekt vanzelfsprekend willen bijdragen aan het welzijn van een ander zonder uit te zijn op een wederdienst, het helpen uit een algemeen gevoel van verplichting als mens, als dochter of zoon tegenover ouders en dergelijke of uit dankbaarheid, via het over en weer elkaar helpen of het bieden van hulp als tegenprestatie, tot het scherp in de gaten houden of de 'schuldbalans' niet te veel naar één kant gaat overhellen. Altruïsme en eigenbelang lijken met elkaar verweven in een patroon van wederzijdse uitwisseling. In de wederkerigheid worden de op eigenbelang gerichte motieven van mensen geactiveerd en in goede banen geleid in een voor betrokken partijen acceptabele ruil. De stelregel: 'Ik geef, opdat jij ook zult geven' (80) *Sen 1974* met de impliciete verwachting dat, omdat de ander zal geven, ik ook zal geven, blijkt een hecht moreel cement te zijn dat de cohesie in een moderne samenleving instandhoudt en bevordert.

3.8

De betekenis van vrijwilligerswerk voor vrijwilligers bij de brandweer

Het vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt gekenmerkt door doelgerichte en instrumentele activiteiten gericht op het waarborgen van de fysieke veiligheid. Deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk is ontstaan door ideeën van mensen zoals Benjamin Franklin die met hun praktisch-rationele levensstijl oplossingen bedachten voor externe dreigingen. Daarnaast was in Europa de kwaliteit van de organisatie van de brandbestrijding zodanig gering, dat mensen uit zelfbehoud zelf initiatieven zijn gaan nemen om te komen tot een betere organisatie van de brandbestrijding. Gaandeweg heeft dit ertoe geleid dat vrijwilligerswerk bij de brandweer is geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd.

seerd. Zowel in de Verenigde Staten als in West-Europa ging het om de verbetering van de kwaliteit van de brandbestrijding en dit was van grote betekenis voor vrijwilligers om tot de vrijwillige brandweer toe te treden. De verklaring waarom mensen bereid waren om vrijwillig branden te bestrijden heeft te maken met vervlechttingsmechanismen over langere perioden.

Na verloop van tijd werden ten gevolge van toenemende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen de beschikbaarheids- en tijdseisen voor sommige brandweerlieden zodanig hoog, dat er brandweerlieden in beroepsdienst moesten worden aangenomen. De toename van het aantal professionele groepen binnen brandweerorganisaties leidde ertoe dat er alternatieven voor brandweerorganisaties met vrijwilligers ontstonden om branden te bestrijden en waren brandweervrijwilligers niet meer per se noodzakelijk voor de brandbestrijding. Desondanks is de vrijwilligheid bij de brandweer niet verdwenen. In West-Europa en de Verenigde Staten bestaat de brandweer nog steeds voor meer dan driekwart uit brandweervrijwilligers. Voor de bescherming van de collectieve veiligheid door vrijwilligers bij de brandweer betekent dat dat de individuele rationaliteit gaandeweg belangrijker is geworden dan de collectieve rationaliteit van gezamenlijk handelen met gemeenschappelijke doelen. Het bestrijden van branden en het redden van mensen in noodsituaties betekent voor de brandweervrijwilligers zelf spanning, avontuur en uitdaging met de daarbijbehorende hoge waardering van anderen.

Maarten 't Hart wiens vader ook bij de vrijwillige brandweer is geweest, beschrijft dit als volgt: 'dat degenen, die lid zijn van de vrijwillige brandweer dat niet zozeer zijn uit idealistische overwegingen, maar omwille van al datgene wat het lidmaatschap, naast branden die bij nacht en ontij geblust moeten worden, met zich meebrengt. Het uitgaansuniform, de brandweeroefenavonden, de jaarlijkse uitgaansdag, de brandweeredstrijden enzovoorts' (81) 't Hart 1992. Daarnaast zijn sociale binding en herkenbaarheid binnen een gemeenschap belangrijke redenen om brandweervrijwilliger te worden (82) Vreuls 1991. Aansluiting zoeken bij een groep biedt mogelijkheden voor het sluiten van vriendschappen en mogelijkheden tot ontspanning en gezelligheid en vormt een deel van het sociaal kapitaal van de samenleving. Deze aspecten hebben overigens bij de brandweer niet alleen een sociale, maar ook een functionele betekenis. In noodsituaties moeten brandweerlieden volledig op elkaar kunnen vertrouwen. Dit kan een kwestie van leven en dood zijn. Het redden van mensen in noodsituaties betekent voor brandweervrijwilligers zelf spanning, avontuur en uitdaging en daarvoor ontvangen brandweervrijwilligers een hoge waardering van anderen. Het bestrijden van branden en rampen en het verlenen van technische hulp is een concrete activiteit, waarbij de individuele bijdrage een duidelijke relatie heeft met een gemeenschappelijke behoefte.

Hieraan kan worden toegevoegd dat onder invloed van het proces van professionalisering en schaalvergroting, functionele of vaktechnische aspecten steeds belangrijker zijn geworden. Brandweervrijwilligers leren nieuwe (vak)technische vaardigheden, waardoor zij zich beter kunnen ontplooiën. Voor sommigen betekent het werken als vrijwilliger bij de brandweer een afwisseling van de normale bezigheden en voor anderen een mogelijkheid om zaken die in andere bezigheden worden gemist te compenseren. Bovendien biedt de ervaring die mensen opdoen als vrijwilliger bij de brandweer, de mogelijkheid om een beroepsfunctie bij de brandweer te aanvaarden of om de carrièremogelijkheden in het hoofdberoep te vergroten. Het samen doen, waarbij binding met elkaar en de lokale gemeenschap vooropstaan wordt geleidelijk vervangen door het verrichten van werkzaamheden voor de lokale en bovenlokale gemeenschap. De brandweerfolklore en gemeenschapszin als elementen van het sociaal kapitaal van een samenleving verdwijnen geleidelijk en worden vervangen door functionele bindingen gericht op het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. De toenemende individualisering heeft 'doing with' veranderd in 'doing for' (83) *Putnam 2000*.

De vraag waarom de brandweer in West-Europa en de Verenigde Staten voor zo'n groot deel uit vrijwilligers bestaat en de politie en de medische hulpverlening voornamelijk is samengesteld uit beroepskrachten kan als volgt worden verklaard. De meeste veiligheidstaken zijn ooit vanuit particulier of collectief initiatief ontstaan. Als gevolg van een proces van verstatelijking zijn het belastingmonopolie en het geweldsmonopolie bij uitstek voorbehouden aan de staat (84) *Elias 1982*. Het uitvoeren van het geweldsmonopolie wordt gedaan door de rechterlijke macht en de politie gezamenlijk. Politietaken die het geweldsmonopolie van de staat raken worden verricht door burgers die in dienst zijn van de overheid. Daarnaast is de continue hoeveelheid vraag naar openbare orde taken zodanig dat politieambtenaren volledig in dienst kunnen worden genomen om via roosterdiensten politietaken te verrichten.

De medische sector is ooit ontstaan uit particuliere initiatieven en is gaandeweg steeds meer onder invloed gekomen van bureaucratische en commerciële organisaties en of combinaties van beiden. De liefdadigheidsinstellingen met vrijwilligers van toen zijn door de toenemende macht van professionele groepen vervangen door gezondheidszorginstellingen met beroepskrachten (85) *De Swaan 1989*. Voor aanvullende taken wordt een beroep gedaan op vrijwilligers. Dit is veelal afhankelijk van de economische situatie en het aanbod van vrijwilligers. De continue vraag naar zorg is in deze moderne samenleving zodanig groot dat dit de permanente beschikbaarheid van professionele groepen noodzakelijk maakt. Daarentegen worden medische hulpverleningstaken in Noord-Amerika en veel Europese landen wel door vrijwil-

lige hulpverleners verricht. In sommige gebieden is de hoeveelheid medische hulpverleningstaken zodanig groot dat de wachttijden van een ambulance-dienst erg kunnen oplopen. Ook in landelijke gebieden kunnen de wachttijden lang zijn. Een ambulance met vrijwilligers en het mede inzetten van de brandweer voor medische hulpverleningstaken zoals first responder taken en vervoer naar ziekenhuizen kan ervoor zorgen dat de rijtijden lager worden, zodat patiënten en slachtoffers eerder geholpen kunnen worden. Zeker als het hierbij gaat om levensbedreigende situaties.

De Nederlandse geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen bestaat voor een deel uit vrijwilligers zoals de zogenaamde Sigma-teams van het Rode Kruis. De vraag naar hulp is ook onvoorspelbaar en vaak onvoorzien. Er is geen continue vraag naar geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen. Maar indien er zich een calamiteit of ramp voordoet dan is er behoefte aan een zeer grote hulpverleningscapaciteit die veel groter is dan het normale aanbod aan medische hulpverleners (86) *Helsloot en Ruitenber* 2004. Indien ook vrijwilligers van het Rode Kruis worden ingeschakeld kan hieraan worden voldaan. Toch zal er in de eerste fase van de hulpverlening de zogenaamde "golden hour" van de hulpverlening ook behoefte zijn aan vrijwilligers en burgers die spontaan hulp verlenen.

Vrijwilligerswerk is gericht op het lenigen van maatschappelijke noden en dit geldt voor vrijwilligerswerk bij de brandweer in een verhoogde mate. Het bestrijden van branden en het verlenen van (medische) hulp is een noodzakelijke activiteit om een samenleving in stand te houden en is een kerntaak van de overheid. Dit geldt in mindere mate voor algemeen vrijwilligerswerk (87) *Sociaal Cultureel planbureau* 2005. Daarnaast kunnen de werkzaamheden van vrijwillige brandweerlieden als bijzonder worden aangemerkt. Hierbij kan worden gedacht aan de permanente beschikbaarheid, risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood.

Noten

- 1 A. de Swaan, *Nood en deugd: Over altruïsme en collectieve actie*, Deventer 1984 p. 22.
- 2 J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied 1962 p. 33.
- 3 H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, Deventer 1981 p. 78 en H.D. Tjeenk Willink, *Algemene beschouwingen door de Raad van State*, Den Haag 2004 p. 26.
- 4 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 505 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: Sociaal Cultureel Planbureau, *civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 60.
- 5 H.J. Van Daal, *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland; een inventarisatie van onbetaald werk buiten het eigen huishouden, in het bijzonder op het gebied van de hulpverlening*, Den Haag 1990 p. 7.
- 6 C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 101.
- 7 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 288.
- 8 M. Hottentot en M. Kuperus, *Wie heb ik?, wie wil ik?* In *vakwerk* (12) I 2002 p. 10-12 en D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p. 142-143
- 9 A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg, Over verstatelijking en verzorgingsarrangementen*, in: De Gids 1976 p. 1 en 2. en A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 150.
- 10 H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, Deventer 1981 p. 27 e.v. en A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 150-151
- 11 A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 150-151.
- 12 R. Hedley, J. Davis Smith, *Volunteering and society, principles and practise*, Londen 1992 p. 11.
- 13 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1979 p. 28 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: Sociaal Cultureel Planbureau, *Civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 62.
- 14 R.M. Kramer, *Voluntary agencies in the welfare state*, Berkeley University of California press 1981 p. 19 en 27 en A. Peper, *Na 11 september 2001: veiligheid als schaars goed?* In: E.R. Muller e.a., *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn 2004 p. 36 en 37.
- 15 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1979 p. 107.
- 16 G.P.A. Braam, *Social work as a means to social change*, Sociologia Neerlandica 6 p. 115, 167.
- 17 J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Neuwied 1962 p. 33.
- 18 A. de Swaan, *De Mens is de Mens een Zorg, Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen* in: De Gids 1976 nr. 1-2 p. 35 H.D. Tjeenk Willink, *Algemene beschouwingen door de Raad van State*, Den Haag 2004 p. 23.
- 19 C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 101 en H.D. Tjeenk Willink, *Algemene beschouwingen door de Raad van State*, Den Haag 2004 p. 20-24.
- 20 R. Wuthnow, *Acts of compassion, caring for others and helping ourselves*, Princeton 1991 p. 173 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: Sociaal Cultureel Planbureau, *civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 59.
- 21 F. Fukuyama, *Het Einde van de Geschiedenis en de Laatste mens*, Amsterdam 1993 p. 20-23. Oorspronkelijke titel: *The End of the History and the last Man*, New York/Toronto 1992 en B. Barber, *Verloren vrijheid. Jihad versus Mc. World*. In: *Nexus* nr. 16 1996 Tilburg p. 30-39.
- 22 R.M. Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley University of California Press 1981 p. xv.
- 23 P. Stouthuijsen, *Alexis de Tocqueville: De la démocratie en Amérique deel 2* Leuven/Amersfoort 1993 p. 8.
- 24 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique, deel II*, Paris 1961 p. 15, J. Huizinga, *Homo Ludens, Proeve eener bepaling van het spelelement der cultuur*, Haarlem 1950 p. 270 en R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 283.

- 25 H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, Deventer 1981 p. 7.
- 26 A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 150.
- 27 G. Morgan, *Images of organization*, London 1986 p. 14.
- 28 A. de Swaan, *Zorg en de Staat*, Amsterdam 1989 p. 150.
- 29 A. Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations. On power involvement and their correlates*, New York 1961 p. 27.
- 30 A. de Swaan, *De Mens is de Mens een Zorg*, Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen in: *De Gids* nr. 1-2 1976 p. 35 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: *Sociaal Cultureel Planbureau, Civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 59.
- 31 H. Mintzberg en J.B. Quinn, *The strategy process; concepts, contests and cases*, London 1991 p. 69.
- 32 H.M. Jolles, *Het verenigingsleven in sociologisch perspectief: enkele voorlopige verkenningen*, *Mens en Maatschappij* 34 1959 p. 1842.
- 33 C.J. Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Utrecht 2000 p. 133, 495.
- 34 A. Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations. On power, involvement and their correlates*, New York 1961 p. 27.
- 35 P. Renooy, *De wonderbaarlijke continuïteit van het vrijwillig initiatief binnen de verzorgingsstaat*, in: M. Bovens en A. Hemerijck, *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam 1996 p. 88 en 203 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: *Sociaal Cultureel Planbureau, Civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 60.
- 36 D.H. Smith, *Altruism, Volunteers and Volunteerism*, *Journal of Voluntary Action Research* 10 1981 p. 21-36.
- 37 D.H. Smith, *Altruism, Volunteers and Volunteerism*, *Journal of Voluntary Action Research* 10 1981 p. 21-36.
- 38 H.M. Jolles, *Het verenigingsleven in sociologisch perspectief: enkele voorlopige verkenningen*, *Mens en Maatschappij* 34 1959 p. 18 en 42.
- 39 A. Kornhauser, P. Lazarsfeld, *The Analysis of Consumer Actions* in: P. Lazarsfeld and M. Rosenberg (eds.) *The Language of Social Research* (Glencoe III) Free Press 1955 p. 393.
- 40 A.H. Maslow, *Motivatatie en persoonlijkheid*, Nederlandse vertaling onder redactie van H.C.J. Duijker, Alphen aan den Rijn 1972 p. 68
- 41 P. Dekker e.a., *Civil society, Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk* uitgave door het Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1994 p. 196 en P. Dekker en J. de Hart, *A tale of two cities: local pattern of social capital*: In: M. Hooghe en D. Stolle (red.) *Generating social capital. Civil society and institutions in comparative perspective*, New York 2003 p. 153-169
- 42 M. Olson, *The logic of collective action, Public goods and the theory of groups*, Cambridge/Massachusetts 1965 p. 105.
- 43 G.C. Homans, *Individu en gemeenschap. Menselijk gedrag in groepsverband*, Utrecht 1966 p. 480. Oorspronkelijke titel: *The Human group*, New York 1961.
- 44 J. v.d. Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn 1990 p. 65 en 66.
- 45 A. Sen, *Choice, orderings and morality* in: Stephan Körner (ed.), *Practical reason*, Oxford 1974 p. 62.
- 46 A. de Swaan, *Nood en deugd: Over altruïsme en collectieve actie*, Deventer 1984 p. 22.
- 47 A. de Swaan, *Nood en deugd: Over altruïsme en collectieve actie*, Deventer 1984 p. 16.
- 48 R.M. Titmuss, *The Gift Relationship, From human blood to social policy*, New York p. 81.
- 49 A. Gouldner, *For sociology. Renewal and critique in sociology today*, Harmondsworth p. 242.
- 50 E.O. Wilson, *Sociobiology. The new synthesis*. Cambridge 1975 p. 8 en 415.
- 51 E. Sober, D.S. Wilson, *Unto others, The evolution and Psychology of Unselfish Behavior*, Cambridge Massachusetts 1998 p. 296-297.
- 52 O. Stark, *An economic analysis of transfers and exchanges within families and groups*, Cambridge 1995 p. 132-133.
- 53 R.R. Dynes, *Situational Altruism: toward an explanation of pathologies in disaster assistance*, Paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, 1994 p. 6-8.

- 54 I. Polak, *Het profiel van een wandelende bom*, in: Grenzeloze haat. Trouw dossier nr. 15 2002 p. 52 en 57.
- 55 S. en P. Oliner, *De altruïstische persoonlijkheid, Waarom riskeerden gewone mannen en vrouwen hun leven om anderen te redden?*, Amsterdam 1989 p. 18 en 19. Oorspronkelijke titel: *The Altruistic Personality*, New York 1988.
- 56 S. en P. Oliner, *De altruïstische persoonlijkheid, Waarom riskeerden gewone mannen en vrouwen hun leven om anderen te redden?*, Amsterdam 1989 p. 19. Oorspronkelijke titel: *The Altruistic Personality*, New York 1988.
- 57 E. Gans, *Gojse tijd en joods narcisme, Over de verhouding tussen joden en niet-joden in Nederland*, Amsterdam 1994 p. 22.
- 58 A. de Swaan, *Nood en deugd: Over altruïsme en collectieve actie*, Deventer 1984 p. 21.
- 59 C.J.M. Schuijt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 124.
- 60 W.W. Powell e.a., *Interorganizational Collaboration and the locus of Innovation; Networks of learning in Biotechnology*, *Administrative Science Quarterly* 41, 1996 p. 116-145.
- 61 R. Wuthnow, *Acts of compassion, caring for others and helping ourselves in: Geven in Nederland* door A. Komter in opdracht van dagblad Trouw Amsterdam 1993 p. 38.
- 62 S. Lowe en A. Fothergill, *A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior after September 11th* in: J.L. Monday, *Beyond September 11th, an account of post-disaster research*, Colorado 2003 p. 306-309
- 63 A. Gouldner, *The norm of reciprocity: a preliminary statement*, *American Sociological Review* 25, 1960 p. 161-78 en Sociaal Cultureel Planbureau, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht, over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Den Haag 2005 p. 86-87.
- 64 A. Touraine, *Leisure activities and social participation*. In: Michael Marrus, ed. *The emergence of leisure*, New York 1974 p. 21 en Sociaal Cultureel Planbureau, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht, over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Den Haag 2005 p. 52-61
- 65 P. Dekker e.a., *Civil society verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk: uitgave van het Sociaal en Cultureel Planbureau*, Rijswijk 1994 p. 194.
- 66 N. Elias en J.L. Scotson, *De gevestigden en de buitenstaanders. Een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*, Utrecht 1976 p. 31, 46. Oorspronkelijke titel: *The established and the outsiders: a sociological enquiry into community problems*, Londen 1965.
- 67 A. Touraine, *Leisure activities and social participation*. In: Michael Marrus, ed. *The emergence of leisure*, New York 1974 p. 21.
- 68 Sociaal Cultureel Planbureau, *Tijdopnamen. Sociale en Culturele Studies* 22, Rijswijk 1995 p. 83.
- 69 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 283 en Sociaal Cultureel Planbureau, *Civil society en vrijwilligerswerk*, Rijswijk 1994 p. 547.
- 70 R.D. Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 283.
- 71 D.L. Sills, *The Volunteers, means and ends in a national organization*, Free Press Illinois 1955 p. 82.
- 72 P. Dekker e.a., *Civil society, Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*, uitgave door het Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1994 p. 194.
- 73 E.G. Clary en M. Snyder, *A functional analysis of altruism and prosocial behaviour: the case of volunteerism*, in: M.S. Clark (red.), *Prosocial behaviour*, Sage Londen 1991 p. 119, 148 en M. Hottentot en M. Kuperus, *Wie heb ik?, wie wil ik?* In vakwerk (12) I 2002 p. 10-12
- 74 J.C. Wakefield, *Is altruism part of human nature?* *Social Service Review* 6, 7 1993 p. 3.
- 75 M. Olson, *The logic of collective action, Public goods and the theory of groups*, Cambridge/Massachusetts 1965 p. 110 en in: J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn 1990 p. 60-66.
- 76 A. Sen, *Choice orderings and morality* in: Stephen Körner (ed.), *Practical reasons*, Oxford 1974 p. 62.
- 77 J. Goudsblom, *Responses to Norbert Elias's work in England, Germany, the Netherlands and France*, in: *Human figurations, Essays for Norbert Elias*, Amsterdam 1973 p. 37-98.
- 78 A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 13-16 en p. 225.

- 79 R.D. Putnam, *Bowling Alone, the collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 288 en J. de Hart, *Landelijk verenigd, Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* In: Sociaal Cultureel Planbureau, *civil society en vrijwilligerswerk IV*, Den Haag 2005 p. 58, 60 en 61.
- 80 A. Sen, *Choice orderings and morality* in: Stephen Körner (ed.), *Practical reasons*, Oxford 1974p. 62.
- 81 M. 't Hart, *75 jaar Koninklijke Nederlandse Brandweer Vereniging (KNBV)* Den Haag 1992 p. 2.
- 82 J.W.H. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 26.
- 83 R.D Putnam, *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York 2000 p. 116 en 117.
- 84 N. Elias, *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Deel 2 Utrecht 1982 p. Oorspronkelijke titel: *Über den Prozess der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel 1939/Frankfurt 1969 p. 382.
- 85 A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 148-149 en 243-249.
- 86 A.G.W. Ruitenberg en J. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag 2004 p. 57-63.
- 87 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht, Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Den Haag 2005 p.11-26.

VRIJWILLIGERSWERK BIJ DE BRANDWEER EN RAMPENBESTRIJDING IN WEST-EUROPA EN DE VERENIGDE STATEN

4.1

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is door mij geconstateerd dat algemeen vrijwilligerswerk zich onderscheidt van vrijwilligerswerk bij de brandweer. Het bestrijden van branden is een noodzakelijke activiteit om de samenleving in stand te houden en daardoor een kerntaak van de overheid. Dit hoofdstuk handelt over de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen en voor de brandweervrijwilligers zelf. In Nederland zijn de taken op het gebied van de civiele bescherming en verdediging overgedragen aan de lokale overheden. Deze taken zijn onder andere opgedragen aan lokale en regionale brandweerorganisaties. Ook brandweervrijwilligers vervullen taken op het gebied van de rampenbestrijding. De vraag die zich voordoet is of de lokale overheden, dus ook brandweervrijwilligers, wel voldoende zijn toegerust om deze taken naar behoren te kunnen vervullen. Immers voor brandweervrijwilligers kan dit lastenverzwaring betekenen. Een hiermee samenhangend aspect is de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende de kantooruren. Brandweervrijwilligers zijn vaak werkzaam bij andere hoofdwerkgevers. De beschikbaarheid tijdens kantooruren is door de afhankelijkheid van de goedkeuring door werkgevers in het hoofdberoep problematisch en de afstanden tussen wonen en werken nemen voortdurend toe. Dit betekent dat de inzetbaarheid op deze tijdstippen onzekerder is geworden (1) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*.

In de loop van de tijd is onder invloed van externe ontwikkelingen de betekenis van de vrijwillige brandweer veranderd. Als gevolg hiervan zijn de taken van brandweervrijwilligers en omstandigheden waarin vrijwilligers bij de brandweer functioneren gewijzigd. Het bestrijden van branden door vrijwillige brandweertak is in de loop van de tijd uitgebreid met rampenbestrijdings-, technische en medische hulpverleningstaken. De gewijzigde omstandigheden zoals het stellen van hogere eisen aan vrijwilligers hebben tot een andere verhouding tussen bereidheid en inzetbaarheid van brandweervrijwilligers geleid. Deze ontwikkelingen manifesteren zich zowel in West-Europa als in Noord-Amerika. Processen van schaalvergroting en professionalisering vergroten het onderscheid tussen vrijwilligerswerk in het algemeen en vrijwilli-

gerswerk bij de brandweer. Het verschil tussen het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer en loonarbeid wordt kleiner (2) *Van Meegdenburg 2002*.

De vrijwillige brandweer is voortgekomen uit spontane burenhulp en hulp van familieleden. Niet alleen uit mededogen, maar ook om het eigen leven, het leven van dierbaren en bezit te beschermen tegen brand en overslaand vuur. Immers, er moest voor gezorgd worden dat ingeval men zelf getroffen zou worden door brand, burenhulp en familieleden ook hulp zouden verlenen. Er zijn verschillende manieren waarop veiligheid kan worden gewaarborgd te weten: staatsdwang, onderlinge verbanden van mensen, een hybride vorm waarbij staat en onderlinge verbanden van mensen met elkaar verweven zijn geraakt en individuele hulp van mensen aan andere mensen. Het publieke domein is lange tijd de verantwoordelijkheid geweest van de mensen zelf of van onderlinge verbanden van mensen. Gaandeweg is deze verschoven naar de overheid. Ondanks het proces van collectivisering is de openbare veiligheid niet de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid geworden. De reden hiervan is dat de overheid waarschijnlijk niet alleen in staat is om het gewenste of noodzakelijk geachte niveau van veiligheid te bereiken. Zelfs niet wanneer daarvoor onbeperkte (financiële) middelen en menskracht beschikbaar zouden zijn. De brandveiligheid wordt in Nederland sinds lange tijd gewaarborgd door inspanningen van burgers onderling, private brandverzekeringsmaatschappijen en de overheid samen. De sociale veiligheid wordt sinds de Franse overheersing van het begin van de negentiende eeuw grotendeels door beroepskrachten in dienst van de overheid gewaarborgd. Sinds 1994 beschikt de Nederlandse politie ook over vrijwilligers (3) *Vermathen 1999*.

Hoewel het proces van collectivisering grote gevolgen heeft gehad voor de organisatie van de brand- en rampenbestrijding in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland, is in de meeste landen de organisatie van de brand- en rampenbestrijding toch voor een aanmerkelijk gedeelte gebaseerd op onderlinge verbanden van burgers. Deze georganiseerde groepen met vrijwilligers zoals: brandweer, politie, Rode Kruis, reddingsbrigades, EHBO-verenigingen en nationale reserve verlenen hulp tijdens branden, ongevallen en rampen (4) *Van de Vondervoort en Tops 2003*. Zodoende vervullen deze organisatorische verbanden met vrijwilligers kerntaken ten behoeve van de samenleving. Vrijwilligersorganisaties hebben zich ten gevolge van de stijgende veiligheidsrisico's en de hiermee samenhangende toename van professionele groepen ontwikkeld tot hybride organisaties of taakorganisaties. De toename van het aantal professionele groepen heeft er onder meer toe geleid dat de gezagsverhouding tijdens operationele werkzaamheden binnen brandweerkorpsen strakker is geworden. Dit geldt ook voor de organisatiestructuur van de brandweer en rampenbestrijding. Hetzelfde geldt voor de organisatie-

structuur. Immers, lokale brandweerorganisaties worden steeds meer opgenomen in grootschalige hulpverleningsverbanden, waarin ook politie, Rode Kruis, ambulancediensten en andere hulpverleningsdiensten participeren. Naast de toegenomen professionalisering is er ook sprake van schaalvergroting. Deze hulpverleningsverbanden overschrijden zelfs de nationale grenzen (5) *Post en Stal 2000 en Post 2003*. Het coördineren van deze hulpverleningsdiensten, die bestaan uit beroepskrachten en vrijwilligers wordt hiermee steeds belangrijker. De manier waarop de hulpverleningsdiensten zijn georganiseerd en worden gecoördineerd verschilt in de diverse West-Europese landen en de Verenigde Staten van elkaar. Ofschoon de verschillende nationale systemen op het gebied van de hulpverlening steeds meer onderling afhankelijk worden en met elkaar (moeten) samenwerken.

Indien onderlinge verbanden van mensen wettelijke taken zoals het bestrijden van branden en rampen verrichten, kunnen er spanningen ontstaan. Collectieve goederen moeten voor iedereen in gelijke mate beschikbaar zijn en er zijn aan veiligheidsrisico's sterke externe effecten of gevolgen verbonden. Hulpverleningsorganisaties met vrijwilligers moeten permanent beschikbaar zijn, 24 uur per dag, zeven dagen per week. Daarnaast gaat het om risicovolle werkzaamheden en om zaken van leven en dood. Deze specifieke kenmerken stellen hoge eisen aan vrijwilligers bij de brandweer en hun organisaties. De staat moet op haar burgers kunnen vertrouwen en de burgers op elkaar en op de staat. Hierbij is wederzijds vertrouwen van elementair belang.

Naarmate de wederkerigheidsrelaties in ruimte en tijd diffuser zijn, zullen er hogere eisen aan de externe gerichtheid van organisaties met vrijwilligers worden gesteld. Dit geldt in versterkte mate voor vrijwilligerswerk bij de brandweer. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat in geval van nood adequate hulp wordt verleend. Vrijwilligerswerk bij de brandweer is nooit vrijblijvend. Dit houdt in dat het waarborgen van de collectieve veiligheid niet volledig kan worden overgelaten aan vrijwilligersorganisaties zelf. Dit geldt met name voor leden van vrijwillige verenigingen die niet in dienst zijn van een (lokale) overheid. Deze brandweervrijwilligers vallen dus ook niet onder het gezag van de overheid, maar onder het bestuur van een brandweervereniging, waarover de overheid geen zeggenschap heeft. Eerst als brandweervrijwilligers in dienst zijn van de overheid, kan de overheid ook eisen stellen aan de brandweervrijwilligers. Uit oogpunt van de taak die brandweervrijwilligers verrichten, dienen zij allereerst opgewassen te zijn tegen de veiligheidsrisico's die de moderne samenleving kunnen bedreigen. Deze (externe) veiligheidsrisico's stellen hoge eisen aan de professionaliteit van de brandweer. Dit betekent dat de overheid geschiktheidseisen (kennis en vaardigheidseisen) moet stellen om te kunnen garanderen dat in noodsituaties de collectieve vei-

ligheid en de eigen veiligheid kunnen worden gewaarborgd. Als gevolg hiervan zijn brandweerorganisaties met vrijwilligers steeds hechter verbonden geraakt met de overheid en hun burgers en in toenemende mate van elkaar afhankelijk geworden. Bovendien kan er spanning ontstaan tussen de hogere eisen die gesteld worden en de mogelijkheden van vrijwilligers om hieraan te voldoen. Daarnaast gaat vrijwilligerswerk bij de brandweer steeds meer lijken op gewone (parttime) beroepsarbeid (6) *Van Meegdenburg 2002 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*.

4.2

Organisatie van het bestrijden van branden en rampen door vrijwilligers

Niet in alle landen worden vrijwilligers ingezet bij de brandbestrijding. Landen zoals Spanje, Italië, Griekenland en landen in Oost Europa beschikken grotendeels over brandweerorganisaties met beroepsbrandweerlieden. De voordelen hiervan zijn dat deze organisaties eenvoudiger kunnen worden aangestuurd, de uitruktijden zouden lager kunnen zijn en er zijn meer mogelijkheden voor opleidingen, trainingen en specialismen. De nadelen zijn dat de kosten veel hoger zijn, het veiligheidsniveau in landelijke gebieden lager is, aanmerkelijk minder hulpverleningscapaciteit bij calamiteiten beschikbaar is, er is een geringere maatschappelijke betrokkenheid van burgers bij veiligheid en er kunnen motivatieproblemen ontstaan bij brandweerlieden in beroepsdienst.

Maar ook bij brandweerorganisaties met vrijwilligers is de invloed van de centrale overheid toegenomen doordat professionele groepen steeds hogere eisen gaan stellen aan de organisatie van de brand- en rampenbestrijding. Dit geldt in het bijzonder voor eisen aan brandweerlieden op het gebied van de medische, lichamelijke en psychische geschiktheid. Bovendien worden er in toenemende mate eisen gesteld aan de vakbekwaamheid en de geoefendheid van brandweerlieden (7) *Bentham en Van Lakerveld 2002 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. Hierdoor ontstaat er naar mijn mening een dilemma bij de lokale overheden in Nederland. Lokale overheden proberen zoveel mogelijk te voldoen aan eisen die door de centrale overheid worden gesteld, maar zij hebben er ook belang bij om zoveel mogelijk vrijwilligers bij de brandweer te houden. Het stellen van eisen door de centrale overheid aan lokale brandweerorganisaties heeft onder meer geleid tot meer aandacht voor de kwaliteit van de brand en rampbestrijding en tot uitbreiding van taken. Om aan deze hogere eisen en taakverbreding te kunnen voldoen zijn (door de centrale overheid) middelen beschikbaar gesteld. In ruil voor middelen van de centrale overheid hebben vrijwillige brandweerverenigingen zich moeten conformeren aan processen van formalisering, schaalvergroting en bureaucratisering.

In feite zijn brandweerorganisaties met vrijwilligers het meest geschikt in gebieden met een geringe bevolkingsdichtheid en een laag brandrisico. In gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid en een hoog brandrisico zijn brandweerorganisaties met vrijwilligers minder geschikt. Vrijwilligers bij de brandweer kunnen voldoen aan de eis van permanente beschikbaarheid, maar indien de uitrukfrequentie hoog is zullen vrijwilligers te zwaar worden belast. Brandweervrijwilligers kunnen dan problemen krijgen in de privé-situatie, met de eigen gezondheid en met werkgevers in het hoofdberoep. Als gevolg hiervan hebben grote(re) steden veelal brandweerlieden in beroepsdienst aangesteld. Deze brandweerlieden kunnen permanent op een kazerne of op een uitrukpost aanwezig zijn. Hierdoor zijn de uitruktijden lager geworden. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal slachtoffers en de hoogte van de materiële schade zijn gedaald.

Toch is de houding van veel burgers ten opzichte van brandweerlieden in beroepsdienst tegenstrijdig. Aan de ene kant is door de permanente aanwezigheid van brandweerlieden in beroepsdienst de bescherming tegen risico's van brand groter geworden. Dit geldt zeker voor de ervaringen die burgers hebben opgedaan met brandweerorganisaties die uit dienstplichtigen bestonden. Aan de andere kant zijn veel burgers van mening dat een brandweerorganisatie, waarbij brandweerlieden in beroepsdienst 24 uur per dag, zeven dagen in de week in afwachting zijn van een brandalarm een tamelijk kostbare aangelegenheid is en voor veel leegloop bij de brandweerlieden in beroepsdienst zorgt. Dit is mede de aanleiding voor een voortdurende discussie over de inzet van restcapaciteit en taakverbreding bij de beroepsbrandweerlieden. Toen ik midden jaren negentig in Canada enkele grote brandweerkorpsen heb bezocht was daar de keuze tussen inkrimpen of taakverbreding. Deze brandweerkorpsen kozen voor uitbreiding met het verrichten van medische hulpverleningstaken (first responder). Deze discussie zal in Europa door de uitspraak van het Europese Hof van Justitie (8) *Europese Hof van Justitie 2003* over het mogelijk volledig doorbetalen van rust- en slaapuren in relatie tot de maximale arbeidstijd alleen maar pregnanter worden. Ook als dit gevolgen heeft voor de totale arbeidstijd die brandweervrijwilligers werkzaam mogen zijn.

Naast brandweerkorpsen die alleen uit brandweerlieden in beroepsdienst of uit brandweerlieden in vrijwillige dienst bestaan, zijn er ook gemengde korpsen die uit brandweerlieden in beroepsdienst en uit brandweerlieden in vrijwillige dienst bestaan. Het aantal gemengde brandweerkorpsen is in Nederland sinds 1990 sterk gestegen (9) *Centraal Bureau voor Statistiek 2004* en *Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005* Het stijgend aantal gemengde korpsen gaat ten koste van het aantal brandweerkorpsen dat alleen uit brandweerlieden in vrijwillige dienst bestaat. Voor de organisatie van de brandweezorg heeft dit tot gevolg gehad dat er een

transformatie heeft plaatsgevonden van autonome vrijwillige brandweerassociaties naar relatief autonome vrijwilligersorganisaties.

Vrijwilligers bij de brandweer fungeren in een toenemende onderlinge afhankelijkheid van overheidsorganisaties, gemeentebesturen, werkgevers in het hoofdberoep en de privé-situatie. Een eenmaal ingezet proces van collectivisering, waarbij belangrijke functies in de samenleving volledig of gedeeltelijk door de staat worden overgenomen kan leiden tot een afname van particulier initiatief door burgers en onderlinge verbanden van burgers. Dit particulier initiatief in de vorm van vrijwilligerswerk vormt een belangrijk deel van de structuur en het cement van een democratische samenleving. Vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties kunnen ervoor zorgdragen dat burgers gericht zijn en blijven op het algemeen belang en dat de (al)macht van de staat wordt beperkt door checks and balances. De verhouding tussen staat en individu en tussen individuen onderling is van invloed op de bereidheid van burgers om zich in te zetten voor de veiligheid van anderen. De overheid en haar professionele groepen hebben vaak een houding richting burgers die sterke overeenkomsten vertoont met de bevelshuishouding van weleer (10) *De Swaan 1976 en Schuyt 1991*. Deze professionele groepen verrichten hun taken ten behoeve van burgers, maar zij achten burgers niet in staat daar zelf een bijdrage aan te leveren. Burgers worden in een toenemende mate afhankelijk van hun deskundigheid en als gevolg hiervan nemen burgers minder initiatieven tot collectieve actie.

Indien burgers zich vrijwillig inzetten voor het bestrijden van branden ontstaat het dilemma van collectieve actie. Zullen andere mensen ook bereid zijn om te participeren? Of moet de overheid het dilemma van collectieve actie oplossen? Dit geldt met name voor veiligheidstaken die tot de kerntaken van de overheid moeten worden gerekend. Het bestrijden van branden en rampen zijn kerntaken van de overheid. Wanneer de overheid nauwelijks zeggenschap over of bevoegdheden inzake de collectieve veiligheid heeft, is het overlaten van deze kerntaken aan vrijwillige brandweerverenigingen of associaties een riskante zaak. Zodra de (lokale) overheid het bestrijden van branden laat uitvoeren door vrijwilligers bij de brandweer, moet zij erop kunnen vertrouwen, dat deze taken adequaat worden uitgevoerd. Immers, om alle burgers bij branden en rampen dezelfde kwaliteit van veiligheidszorg te kunnen garanderen, zullen er eisen aan het functioneren van brandweerorganisaties en vrijwilligers moeten worden gesteld. Hierbij is het de vraag of brandweerverenigingen iedereen een gelijk recht op brandweerdiensten willen en kunnen verschaffen, en of deze brandweerorganisaties niet dusdanig aan een bepaalde lokale gemeenschap gebonden zijn, dat zij ook bereid en bevoegd zullen zijn om branden buiten de eigen stads- of dorpsgrens te bestrijden. De eerste brandweerverenigingen zijn ontstaan uit lokale initiatieven gericht op het bestrijden van

branden bij de burgers van de eigen lokale gemeenschap. Destijds was de competitie tussen de lokale brandweerverenigingen zo groot dat zij alleen branden bestreden binnen de eigen gemeentegrenzen. Zelfs indien zij eerder bij een brand buiten de gemeentegrenzen aanwezig konden zijn dan de brandweer uit de eigen gemeente, dan werd de brand toch niet bij de buurgemeente geblust.

4.3

Niet verder dan de eigen gemeentegrens

In de novelle 'De Grens' uit 1976 wordt beschreven hoe een burger, wiens vrouw door een auto-ongeval een schedelbasisfractuur had opgelopen, uiteindelijk hulp moet vragen aan de Koningin, vanwege 'competentiequaesties'. Wat was het geval geweest? De vrouw lag zwaargewond op de gemeentegrens van twee gemeenten. De hulpverleningsdienst van de gemeente die in eerste instantie was gealarmeerd vertrok onverrichter zake. Vervolgens verleende de in tweede instantie gealarmeerde hulpverleningsdienst van de buurgemeente ook geen hulp, omdat de plek waar het slachtoffer lag, niet tot haar grondgebied behoorde. Het antwoord was: 'Dit moet ter stond nagegaan worden op het gemeentehuis!' (11) *Mulisch 1976*.

Hierbij ging het erom dat competentiestrijd boven het belang ging van slachtofferhulp. Hoewel door de toename van de reikwijdte van branden en rampen ook de schaalgrootte van de hulpverlening groter is geworden zijn competentiekwesties tussen hulpverleningsorganisaties nog steeds een rol blijven spelen. Vroeger gold dit tussen gemeentegrenzen en nu geldt dit tussen landen onderling, ofschoon er tussen landen zoals België, Duitsland en Nederland reeds informele en structurele vormen van samenwerking zijn, waarbij wederzijdse assistentie regelmatig voorkomt en onderlinge afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst (12) *Post en Stal 2000*.

Competentiekwesties doen zich nu binnen landen veel meer voor op het gebied van de (bestuurlijke) aansprakelijkheid. Hulpverleningsorganisaties en hulpverleners worden steeds meer aansprakelijk gesteld voor hun handelen jegens anderen. Dit betekent dat de competentiestrijd over de territoriale afbakening van weleer wordt vervangen door de competentiestrijd over de aansprakelijkheid van het handelen door bestuurslagen, bestuurders en hulpverleners.

De toegenomen reikwijdte van brand- en ramprisico's heeft mijns inziens de verhouding van vrijwillige brandweerverenigingen tot het centrale beleidsorgaan geïntensiveerd. Overigens wil dit nog niet zeggen dat zij ideaaltypische

taakorganisaties zijn geworden. Juist door hun vrijwillige karakter zijn zij minder gebonden aan en minder afhankelijk van centrale sturing dan organisaties die volledig uit beroepskrachten bestaan. Toch zijn vrijwillige brandweerorganisaties van nu minder autonoom dan de oorspronkelijke brandweerverenigingen. Doordat vrijwillige brandweerorganisaties meer opgedragen taken van beleidsorganen verrichten, zijn zij relatief autonoom geworden. Zij bepalen hun inhoudelijke voorschriften betreffende taakvervulling niet meer zelf, maar ontvangen deze voorschriften van het centrale of lokale beleidsorgaan. Weliswaar zijn brandweerverenigingen opgericht door initiatieven van burgers onderling, maar meestal onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Een belangrijke eis die lokale overheden aan vrijwillige brandweren hebben gesteld was de bereidheid om bij alle burgers binnen de lokale gemeenschap branden te bestrijden. De overheid had vanwege de sterke externe effecten de taak om aan haar burgers waarborgen te bieden, zodat zij in geval van brand op de hulp van de (vrijwillige) brandweer konden rekenen. De betekenis van vrijwillige brandweerverenigingen was dat zij discrete hulp aan burgers aanboden binnen een aanvaardbare hoeveelheid tijd en tegen aanvaardbare kosten. Deze brandweerverenigingen waren meestal kleinschalig opgezet en beschikten hierdoor over beperkte deskundigheid. Dit gold zeker voor de periode van de nachtwakersstaat, waarbij de overheidstaken zich beperkten tot openbare orde en veiligheid. Destijds was ook het aantal beroepskrachten binnen vrijwillige brandweerverenigingen gering.

De stijgende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen hebben ertoe geleid dat deskundigheid op het gebied van de organisatie van het bestrijden van branden en rampen steeds belangrijker is geworden. Als gevolg hiervan zijn specialisten aangesteld om ervoor te zorgen dat de brandveiligheid in risicogebieden zou toenemen. Deze professionals hebben ervoor gezorgd dat de taken van de brandweer zijn uitgebreid met onder meer rampenbestrijdingstaken. Vervolgens leidde dit weer tot een toename van het aantal professionele groepen. Gaandeweg hebben brandweerverenigingen zich tot vrijwilligersorganisaties ontwikkeld, waarbij de autonomie en zeggenschap van deze vrijwillige associaties zijn overgegaan van brandweervrijwilligers naar deskundigen. De toegenomen onderlinge afhankelijkheid tussen gemeentebesturen, beroepskrachten en vrijwillige brandweerverenigingen maakten deze brandweerverenigingen ook afhankelijk van processen van collectivisering, schaalvergroting, professionalisering en bureaucratisering.

Vrijwilligersorganisaties die in een hiërarchische verhouding tot de staat staan vertonen overeenkomsten met andere overheidsorganisaties. Deze organisaties richten zich op wettelijke taken die worden opgedragen door een beleidsorgaan van de overheid. Als compensatie voor het leveren van deze taken,

ontvangen zij van lokale en centrale overheden de middelen die voor vervulling daarvan nodig zijn. Wanneer het beleidsorgaan van de overheid veranderingen wenst zoals meer, minder of anders dan past een overheidsorganisatie zich eerder aan dan een vrijwilligersorganisatie. Doordat brandweerorganisaties met vrijwilligers steeds meer overeenkomsten vertonen met een overheidsorganisatie die wettelijke taken uitvoert is het de vraag of deze ontwikkeling niet ten koste gaat van het specifieke karakter van het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer. 'Volunteers often are independent spirits, especially in rural areas and resent having the government require them to do anything' en vaak is hun houding 'don't tread on me' (13) *National Volunteer Fire Council 1995 en Perkins 1987*.

Indien brandweervrijwilligers hun medewerking verlenen op grond van morele of ideële binding, en zij worden door beleidsorganen van de overheid gedwongen om bepaalde werkzaamheden te verrichten die in strijd zijn met hun morele of ideële uitgangspunten, dan kan er een loyaliteitsconflict ontstaan. Immers, brandweervrijwilligers werken in dienstbaarheid aan lokale gemeenschappen en ontvangen hun sociale erkenning en herkenning grotendeels van lokale gemeenschappen. Brandweerverenigingen functioneren binnen decentrale en kleinschalige verbanden, omdat binding met de lokale gemeenschap een belangrijke basis is, waarop deze organisaties functioneren. In veel landen is de lokale overheid verantwoordelijk voor de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie van de vrijwillige brandweer. Deze unieke samenwerking tussen staat en burgers kan verklaard worden door de beschikbaarheidsnuttigheid van brandweerorganisaties (14) *Kleerekooper 1957*. Een brandweerorganisatie moet permanent beschikbaar zijn vanwege de onvoorspelbare risico's van branden, ongevallen en rampen. Dit betekent dat door deze beschikbaarheidsnuttigheid een relatief groot aantal mensen paraat en inzetbaar is om in geval van nood hulp te verlenen.

Het continu beschikbaar hebben van mensen die in staat moeten zijn om de veiligheid aan de burgers te garanderen is zeer kostbaar en door de lange perioden van het in afwachting zijn van branden is het in een bepaald opzicht onaantrekkelijk om dit als hoofdberoep te willen uitoefenen. Tevens gaat het bij het bestrijden van branden soms om zaken van leven en dood en dit stelt specifieke eisen aan brandweervrijwilligers en brandweerorganisaties. Meestal vinden er alleen in gebieden met een grote hoeveelheid mensen en een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen voldoende branden plaats om continu brandweertaken in beroepsdienst te hebben. Indien de taken en schaalgrootte van brandweerorganisaties worden uitgebreid, dan kunnen de kosten relatief lager worden. Het nadeel hiervan is dat door de grotere afstanden de opkomsttijden zullen stijgen.

4.4

Schaalvergroting bij de brandweer en samenwerking met andere hulpverleningsdiensten zoals politie en geneeskundige hulpverlening en gevolgen voor brandweervrijwilligers

Het bestrijden van (lokale) branden is van oudsher de belangrijkste taak van brandweerkorpsen. Onder invloed van de industrialisering en technologisering van de samenleving is de reikwijdte van de brandweer uitgebreid en is zij steeds meer taken gaan verrichten. Hierbij gaat het onder meer om rampen in vreedstijd, maar ook om civiele beschermingstaken in oorlogstijd. Samen vattend gaat het om de volgende taken (15) *Zeilmayr 1994*: brandbestrijding, brandbeveiliging, technische hulpverlening, reddingswerkzaamheden en rampenbestrijding. Aan deze taken kan het verlenen van medische hulp, het verzorgen van gewonden en slachtoffers worden toegevoegd. Bovendien zijn sommige vrijwillige brandweerorganisaties betrokken bij de normale medische hulpverlening. Voor brandweervrijwilligers betekent dit dat deze nieuwe taken in relatie tot de gewijzigde omgeving geïnternaliseerd moeten worden. Brandweervrijwilligers zullen veel meer moeten samenwerken met andere hulpverleners zoals politie en medische hulpverleners. Bovendien worden er hogere eisen gesteld aan een doelmatige en doeltreffende hulpverlening.

Schaalvergroting bij de brandweer ontstaat door gemeentelijke herindelingen en door regionalisering (veiligheidsregio's). Bij herindelingen is er naast bestuurlijke en operationele integratie ook sprake van een culturele integratie. Dit laatste aspect is waarschijnlijk voor brandweervrijwilligers het grootste knelpunt. Het karakter van de oorspronkelijke gemeente is een belangrijke factor om zich aan te melden bij de brandweer. Vooral mannen bij de brandweer zijn afkomstig uit groepen die al lang in dezelfde gemeente hebben gewoond. Zij identificeren zich met hun gemeente en ook met hun korps. Dit betekent dat veel korpsen een sterke interne binding hebben. Het nadeel hiervan is dat als gevolg hiervan de oriëntatie op de externe omgeving veel minder sterk is. Er ontstaat dan een homogeen en gesloten 'wij en zij-cultuur' (16) *Elias en Scotson 1976*. Er kan bij zo'n groep het idee ontstaan dat mensen die van buiten komen niet zo'n grote betrokkenheid hebben met het vrijwilligerswerk in de nieuwe gemeente dan de mensen die er al heel lang wonen. Zo'n cultuur maakt het moeilijker om in geval van een herindeling of samenvoeging tot één nieuw korps te komen. Dit wordt nog problematischer, indien de gemeenten sterk verschillen op het gebied van sociaal-economische samenstelling, politieke en religieuze voorkeuren. Intergemeentelijke en regionale samenwerking is waarschijnlijk minder problematisch dan gemeentelijke herindelingen.

Het operationele deel van de brandweer is en blijft vooral een lokale aangelegenheid. Het is onmiskenbaar dat in geval van een noodzakelijke schaalvergroting bij de brandweer op lokaal niveau bestaande culturen moeten worden geïntegreerd. Het ontkennen van deze cultuurverschillen kan leiden tot desintegratie. Bij schaalvergroting en de noodzaak tot een meer intensieve samenwerking met andere hulpverleningsdiensten – bijvoorbeeld in het kader van de rampenbestrijding – is van belang dat het aanwezig zijn van onderling vertrouwen en respect voor onderlinge cultuurverschillen de ondersteunende rol van de veiligheidsregio's wordt onderstreept en uitgebreid en niet dat de regio als een nieuwe bestuurslaag zonder democratische inbedding gaat fungeren. Schaalvergroting met een zwakke democratische legitimering heeft vaak een sterke technocratische inslag. Zodra de positie van professionele groepen sterker wordt, wordt de betrokkenheid van burgers geringer. Immers, de taken worden toch al verricht en de invloed van burgers op de veiligheid in hun leefomgeving wordt kleiner.

4.5

Zelfdwang en dwang van buitenaf bij de organisatie van brand- en rampenbestrijding

De overgang van een vrijwillige brandweervereniging naar een vrijwilligersorganisatie is een sociaal proces, waarbij veranderende externe dreigingen en gewijzigde interne verhoudingen elkaar wederzijds hebben beïnvloed. Hierdoor is het mogelijk geworden dat ook andere taken dan het bestrijden van branden worden verricht door vrijwilligers. De vrijwillige brandweer is vanaf haar ontstaan gebaseerd op de zelfsturende en probleemoplossende vermogens van onderlinge verbanden van mensen jegens elkaar. Deze onderlinge verbanden van burgers om branden te bestrijden en hulp aan anderen te verlenen zijn geleidelijk ook ingezet voor bovenlokale en grootschalige calamiteiten.

Hiervoor is het noodzakelijk dat de vertrouwensbanden van mensen jegens elkaar zodanig worden opgerekt dat mensen vrijwillig bereid zijn om rampen en calamiteiten te bestrijden tot de maximale reikwijdte van de externe effecten. Het verlenen van hulp door burgers aan andere burgers wordt in de meeste samenlevingen positief gewaardeerd. Toch kunnen de reikwijdte en de kracht van vertrouwensbanden behoorlijk verschillen.

Dit betekent dat de organisatie van de brand- en rampenbestrijding alleen op vrijwilligers kan worden gebaseerd, indien burgers uit vrije wil bereid zijn om risicovolle werkzaamheden voor anderen dan alleen familie en bekenden te verrichten. Indien mensen elkaar wederzijds ondersteunen kunnen veiligheids-

problemen door mensen onderling worden opgelost. 'Trust itself is an emergent property of the social system, as much as a personal attribute. Individuals are able to be trusting (and not merely gullible) because of the social norms and networks within which their actions are embedded' (17) *Putnam 1992*. De betrokkenheid van burgers en het beschikken over sociaal kapitaal is ook een belangrijke basis voor het ontstaan van vrijwillige brandweerverenigingen.

Het is niet vanzelfsprekend dat mensen in geval van nood door anderen geholpen zullen worden. Mensen kunnen besluiten om anderen dan degenen die tot de familie of collectiviteit behoren geen hulp te verlenen. Eén van de oplossingen van dit probleem is het instellen van een derde partij, de staat, die mensen dwingt om elkaar in geval van nood te ondersteunen. De staat moet dan zelf een organisatie instellen om hulp aan burgers te verlenen. In landen zoals Spanje en Griekenland is er een wettelijke verplichting voor burgers om in geval van calamiteiten hulp te verlenen (18) *Commission of the European Union 1993*. In de meeste West-Europese landen en de Verenigde Staten komt deze wettelijke verplichting om hulp aan anderen te verlenen niet voor. In deze landen verwachten mensen – en zij vertrouwen erop – dat zij in noodgevallen door anderen zullen worden geholpen. Een gevolg hiervan is dat zij ook eerder de bereidheid hebben om anderen te helpen. Daarnaast geldt voor de staat of voor elke derde partij hetzelfde vertrouwensdilemma als voor burgers onderling. In hoeverre zal de staat in noodsituaties hulp verlenen aan haar burgers of zal de overheid vooral gericht zijn op het belang van de mensen die tot de staatsorganisatie behoren? Wie houdt er toezicht op de bewakers in geval van noodsituaties (Wie bewaakt de bewakers?) (19) *Goudsblom 1992*.

Het enkel en alleen baseren van het verlenen van hulp bij calamiteiten op basis van vrijwillige keuzen van burgers houdt ook een aantal risico's in. Zeker in die gevallen wanneer de gevolgen van een brand of ramp zeer groot zijn. De kans is aanwezig dat mensen uit zelfbehoud en behoud van hun dierbaren een geringere betrokkenheid zullen tonen voor noden van hulpelozen en machtelozen die niet tot de kring van bekenden behoren. Het handelen van burgers is dan allereerst gericht op het eigenbelang van ieder voor zich en dan pas op het helpen van anderen. In zulke situaties is het noodzakelijk dat er ook een organisatie is, die verantwoordelijk is voor de organisatie van de hulpverlening, en vervolgens over mensen kan beschikken die hulp verlenen aan de meest machtelozen en hulpelozen. Echter het opstarten van een dergelijke calamiteitenorganisatie vergt veel tijd. Voor (zwaar)gewonde slachtoffers die op de plaats des onheils in nood zijn, is het ontvangen van hulp in het eerste uur ('golden hour van de hulpverlening') van levensbelang. Het gaat hier vaak om 'spontaan' hulpverlenende burgers die in ongeorganiseerd verband eerste hulp verlenen, omdat zij in de buurt van het incident aanwezig zijn. Daar-

naast zullen vrijwilligers zich spontaan 'organiseren' of al georganiseerd zijn, hulp verlenen aan de slachtoffers. Deze groepen burgers en vrijwilligers zullen vaak voorafgaan aan de hulp die door de professionele hulpverlening wordt geboden.

In West-Europa en de Verenigde Staten is de hulpverlening bij branden en rampen gebaseerd op een bepaalde verhouding tussen een organisatie die door middel van centrale sturing noodsituaties probeert te beheersen en op vrijwillige organisaties die als organisaties van burgers onderling elkaar ondersteunen en helpen in noodsituaties. Dit betekent dat collectieve actie door burgers zelf met ondersteuning van overheidsorganisaties, bij veel branden en rampen waarschijnlijk meer mogelijkheden biedt tot een adequate probleemoplossing, dan de hulp van (militaire) overheidsorganisaties alleen.

4.6

De betrokkenheid van burgers bij brandweer- en rampenbestrijdingsorganisaties in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland

4.6.1

Ontwikkeling van de interne en externe samenhangen van brand- en rampenbestrijdingsorganisaties in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland

Hoe een centrale coördinerende instelling als de staat zich verhoudt tot haar burgers heeft wortels in de cultuur, traditie, politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen en verhoudingen van een land. Het beschrijven van de rol van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties bij de brand en rampenbestrijding in Verenigde Staten en West-Europa is naast een vergelijking van technisch-organisatorische aspecten ook een vergelijking van verschillende culturen. Waarschijnlijk bestaat er samenhang tussen maatschappelijke betrokkenheid en vertrouwen van burgers jegens elkaar. De samenhang tussen vrijwillige brandweerorganisaties en de omgeving vertoont in de verschillende landen veel overeenkomsten. De reden hiervan is dat de hoofdfunctie van brandweerorganisaties gericht is op het op een discrete wijze bevredigen van veiligheidsbehoeften van mensen. Dit is het verlenen van hulp aan mensen in machteloze en hulpeloze situaties in omstandigheden van leven en dood.

In de Verenigde Staten wordt een afname van sociaal kapitaal geconstateerd (20) *Putnam 2000*. Deze achteruitgang van het kunnen beschikken over sociaal kapitaal kan ook gevolgen hebben voor het aantal brandweervrijwilligers in de Verenigde Staten. Sinds 1983 neemt het percentage brandweervrijwilli-

gers in de Verenigde Staten af (21) *National Volunteer Fire Council 1995*. Geleidelijk daalt ook in Nederland het aantal brandweervrijwilligers (22) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004*. Het is echter onduidelijk in hoeverre er een direct verband bestaat tussen de geconstateerde afname van sociaal kapitaal en de afname van brandweervrijwilligers. Het is waarschijnlijk dat de factoren zoals druk op tijd en geld, nieuwbouwwijken, elektronisch vermaak en generatievervanging die deze achteruitgang van het sociaal kapitaal veroorzaken (23) *Putnam 2000*, ook van invloed zijn op de terugloop van het aantal vrijwilligers bij de brandweer zowel in de Verenigde Staten als in West-Europa.

De brandweezorg is gebaseerd op interne en externe dwang. Zowel interne als externe dwang zijn middelen van overheden om gedragingen van mensen te sturen met als doel om hiermee de collectieve veiligheid te kunnen beheersen. Enerzijds is er externe dwang richting gebouwen en installaties in de vorm van wetgeving, veiligheidsvoorschriften en bouwvoorschriften op nationaal en internationaal niveau. Anderzijds is er sprake van zelfbinding in de vorm van burgerparticipatie bij het bestrijden van branden en rampen op lokaal niveau. Het spanningsveld tussen het centraal en volledig kunnen en willen beheersen van crises en het vertrouwen op de bijdrage die burgers onderling willen en kunnen leveren wordt door elke samenleving afzonderlijk bepaald. Van elementair belang is dan te weten hoe de relatie tussen de burgers onderling, tussen de staat, vrijwillige organisaties en individuen is opgebouwd.

In sommige landen functioneren brandweerorganisaties met vrijwilligers in een bepaald raamwerk van staatsstructuren. Dit geldt voor bijvoorbeeld de brandweerorganisaties met brandweertieners van Duitsland, Nederland, Frankrijk en Groot-Brittannië. In de Verenigde Staten zijn brandweerorganisaties veel minder geïntegreerd binnen raamwerken van de staat, terwijl in geval van calamiteiten waarschijnlijk wel op hun medewerking wordt gerekend.

De organisatie van de inzet van vrijwilligers bij de brand- en rampenbestrijding vertoont in genoemde landen veel overeenkomsten, maar ook duidelijke verschillen. Ten eerste is er door historische verschillen tussen de landen onderling een andere bestuursstructuur en cultuur ontstaan. Een belangrijk onderscheid tussen de verschillende bestuursstelsels is die tussen unitaire en federale stelsels. In federale stelsels zoals de Verenigde Staten en Duitsland is de politieke soevereiniteit verdeeld over de federale politieke instellingen en de deelstaten, waarbij de deelstaten meestal ook wetgevende bevoegdheden bezitten. In unitaire stelsels zoals Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland is de politieke soevereiniteit ongedeeld en nationaal van karakter. Ten tweede is een andere toedeling van taken totstandgekomen. Als gevolg hiervan onderscheiden zich de bevoegdheden van en tussen de verschillende bestuurslagen

van elkaar. Tevens gaat het om de vraag in welke mate bestuurlijke bevoegdheden en beleidsinstrumenten zijn geconcentreerd bij de centrale overheid dan wel bij bestuurseenheden van een lager territoriaal schaalniveau. Ten derde zijn er verschillen tussen de West-Europese landen onderling en de Verenigde Staten op het gebied van het bestrijden van branden en rampen. Hierbij kan worden gedacht aan de taken die door brandweerorganisaties worden verricht. In al deze genoemde landen heeft een ontwikkeling van civilisering (verburgerlijking) en demilitarisering van de hulpverlening bij en bestrijding van kleinschalige- en grootschalige incidenten plaatsgevonden.

In de West-Europese landen en de Verenigde Staten is de organisatie van de brand- en rampenbestrijding voor een groot gedeelte gebaseerd op vertrouwen van burgers jegens elkaar. Burgers zijn dan zonder dwang bereid om zich met hulp en ondersteuning van de overheid in te zetten voor brand- en rampenbestrijdingstaken. Naast de geschiktheids- en vaardigheidseisen die de overheid stelt en de ondersteuning die zij biedt aan brandweer- en rampenbestrijdingsorganisaties kunnen, in geval van crises, ook door de centrale overheid aangestuurde organisaties, zoals het leger worden ingeschakeld. Binnen Westerse samenlevingen kunnen verschillen in waarden ook leiden tot verschillen in gedrag en dit is waarschijnlijk ook van invloed op de organisatie van de brandweer- en rampenbestrijding. De waarde vrijheid bepaalt de ruimte die burgers hebben om eigen initiatief en verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid en de veiligheid voor anderen. De waarde gelijkheid bepaalt dat iedereen in gelijke mate toegang heeft tot voorzieningen. Dit geldt ook voor hulpverlening bij branden en rampen. Deze waarde leidt tot meer centrale sturing om ervoor te zorgen dat iedereen in geval van nood dezelfde hulp ontvangt. De schaalvergroting van brand- en ramprisco's heeft in alle genoemde landen geleid tot een grotere verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het voorkomen en bestrijden van branden en rampen en de formele dwang in de vorm van wetgeving, veiligheidsvoorschriften en bouwvoorschriften is op nationaal en internationaal niveau gestegen.

Daarnaast is door de toenemende reikwijdte van collectieve veiligheidsrisico's de schaal van de organisatie van de brand en rampbestrijding steeds groter geworden. Dit betekent dat de veiligheidsrisico's niet meer beperkt blijven tot de nationale grenzen. Om de gestegen en complexere veiligheidsrisico's te kunnen beheersen worden op nationaal en internationaal niveau steeds hogere veiligheidseisen gesteld. De gevolgen van een ramp in een land kunnen ook gevolgen hebben voor een ander land. Dit maakt het noodzakelijk dat landen op het gebied van de openbare veiligheid en crisisbeheersing samenwerken. Gaandeweg wordt de wederzijdse hulp uitgebreid van het lokale niveau naar het internationale niveau.

Er kan dan spanning ontstaan tussen schaalvergroting van de veiligheidsrisico's, de toenemende macht van professionele groepen en de lokale organisatie van de brand- en rampenbestrijding met vrijwilligers. Immers, de organisatie van de brandbestrijding is al sinds eeuwen in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Nederland een lokale aangelegenheid. Bovendien is zij voor een belangrijk deel afhankelijk van de bereidheid en inzet van vrijwilligers en zelfwerkzaamheid van burgers. Hierbij komt de vraag aan de orde in hoeverre deze brandweerorganisaties met vrijwilligers communiceren met de omgeving en in hoeverre zij gericht zijn op de eigen interne cultuur en structuur. De interne samenhang van vrijwillige brandweerorganisaties wordt gevormd door de relatie tussen waarden, belangen, functies, activiteiten en doelstellingen. Naarmate deze doeleinden meer worden bepaald door de leden van de organisatie zelf dan door de externe omgeving is de interne cohesie groter en de binding met andere groepen kleiner. In veel landen is binnen vrijwillige brandweerorganisaties de interne gerichtheid afgenomen en de externe gerichtheid toegenomen. Dit betekent dat de interne groepsbinding minder hecht is geworden. Tegelijkertijd is de onderlinge samenhang van brandweerorganisaties met andere organisaties op het gebied van de collectieve veiligheid groter geworden. Er bestaat in toenemende mate spanning tussen de stijgende invloed van professionele groepen en de steeds grotere afhankelijkheid van burgers van deze professionele groepen. Dit zal ten koste gaan van de sociale zelfred- en zelfwerkzaamheid* van burgers op het gebied van veiligheid, met als gevolg een nog grotere afhankelijkheid van burgers.

4.6.2

Verenigde Staten

In Noord-Amerika is de organisatie van de brandweer en rampenbestrijding primair de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Er is sprake van een grote mate van lokale autonomie. De geringe machtsafstand tussen burgers en overheid in de Verenigde Staten bevordert initiatieven van burgers. De Verenigde Staten worden gekenmerkt door een decentrale bestuurstraditie gecombineerd met een actief burgerschap. Het lokale bestuur bestaat overwegend uit gekozen bestuurders die een nauwe relatie hebben met de vrijwillige brandweer. Doordat de vrijwillige brandweer permanent beschikbaar is voor het verlenen van hulp in zeer moeilijke omstandigheden is zij verankerd in de lokale samenleving.

* Sociale zelfred- en zelfwerkzaamheid op het gebied van veiligheid is het vermogen (kunnen) en de bereidheid (willen) om zelf – indien mogelijk – veiligheidsproblemen tot een oplossing te brengen zonder deze automatisch over te dragen aan door de overheid georganiseerde professionele hulpverlening.

In veel landelijke gebieden verricht de vrijwillige brandweer ook medische hulpverleningstaken en rampenbestrijdingstaken. Uitgangspunt hierbij is dat de plaatselijke bevolking en het lokale bestuur met behulp van ondersteuning van de eigen deelstaat in staat zijn calamiteiten aan te kunnen (24) *Federal Emergency Agency 1989*. De lokale organisatie van de brand- en rampenbestrijding is gericht op zelforganisatie en zelfredzaamheid op basis van 'hulpverlening door de burgers zelf' en 'elke lokale gemeenschap voor zich'. Het nadeel hiervan is dat samenwerking tussen uitvoerende diensten op bovenlokaal niveau moeizamer totstandkomt. Hiervoor zijn in principe afzonderlijke organisaties van de deelstaten verantwoordelijk. Het is ook mogelijk dat deze lokale brandweerorganisaties vrijwillig bereid zijn om gezamenlijk bovenlokale taken uit te voeren. De organisatie van de brandweer en rampenbestrijding in de Verenigde Staten kan als een decentraal en pluriform systeem worden getypeerd (25) *Drabek 1991*.

De organisatie van de rampenhulpverlening komt meestal voort uit de ontwikkeling van de civiele verdedigingsorganisatie. Dit hangt weer samen met de ontwikkeling van moderne wapensystemen en de toenemende kwetsbaarheid van burgerdoelen. De ontwikkeling van de militaire technologie gaat veel sneller dan de wijze waarop burgers en hun instituties hiermee omgaan. De oorlogsvoering is sterk veranderd door het gebruik van vliegtuigen (zeppelins) en de toenemende afhankelijkheid van de (militaire) industrie. De oorlog bleef niet meer beperkt tot het slagveld. Met het inzetten van eerst zeppelins en later vliegtuigen konden burgerdoelen zoals steden, dorpen en (vitale) industrieën door vliegtuigen bedreigd worden. Vanaf dat moment werd het voor de vijand mogelijk om doelen aan te vallen die ver af lagen van het militaire slagveld (26) *Kerr 1983*. Hierdoor werd het mogelijk dat burgers direct werden aangevallen en dat zij niet meer beschermd konden worden door de buffers van legers. Het maatschappelijke leven kon worden uitgeschakeld. Burgers konden nu direct en indirect het slachtoffer worden van vijandelijke acties. Het uitschakelen van de burgerbevolking was sinds de industriële revolutie ook van grote betekenis voor de strijdende legers. Immers, deze legers waren in grote mate afhankelijk geworden van de bijdrage van burgerbevolking inzake de aanvoer van technisch materieel, wapens, munitie, brandstof enzovoort. Als gevolg hiervan werd de burgerbevolking een belangrijk machtsinstrument in de moderne oorlogsvoering. Indien de burgerbevolking werd aangevallen en uitgeschakeld dan nam de militaire kracht sterk af. Hierdoor werd de noodzaak van civiele verdediging steeds sterker. Dit verkleinde het oude onderscheid tussen soldaten en burgers (27) *Kerr 1983*. Militairen, oorlogsvoering, burgers en civiele verdediging werden in toenemende mate wederzijds afhankelijk van elkaar.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog ontstond in Groot-Brittannië de eerste georganiseerde civiele verdediging veroorzaakt door Duitse bombardementen met Zeppelins (28) *Wright 1964*. In tegenstelling tot Groot-Brittannië waren de Verenigde Staten nog nooit van buiten bedreigd. Hierdoor was de civiele verdediging niet op de bescherming van de burgerbevolking gericht, maar op ondersteuning van de oorlogsinspanningen. Deze relatieve onverschilligheid ten opzichte van de civiele verdediging en bescherming was niet zo verwonderlijk, omdat de bevolking van de Verenigde Staten sinds de Japanse lucht-aanval op Pearl Harbour nog nooit door een ander land waren aangevallen. 'Yet a civil defense programme, by its very nature, depends upon widespread acceptance and support' (29) *Lidell Hart 1934*.

In de Verenigde Staten was de betekenis van 'civiele verdediging' tijdens de Eerste Wereldoorlog veel breder dan het beschermen van de bevolking tegen de gevolgen van een militaire aanval alleen (30) *Langen en Gleaser 1964*. Na de Duitse bombardementen in de Tweede Wereldoorlog op Londen is het belang van (lokale) civiele verdediging duidelijk zichtbaar geworden (31) *Mauck 1946*. Tijdens de dreiging van de Tweede Wereldoorlog is de civiele verdediging ook in de Verenigde Staten prominent op de agenda gekomen. De civiele verdediging werd nog steeds beschouwd als het faciliteren en het mobiliseren van hulpbronnen in oorlogstijd, zodat de regering en de private industrieën konden blijven functioneren. Als gevolg van de dreiging tijdens de Tweede Wereldoorlog bestond deze organisatie uit een centrale organisatie op federaal niveau en een decentrale organisatie op het niveau van de staten en de gemeenten. Er bestond een civil defense organisatie en een civilian defense organisatie. De eerste organisatie was op centraal federaal niveau en had een militaire structuur en de tweede organisatie was decentraal en sterk gericht op burgerparticipatie door middel van vrijwilligersgroepen. De vernieuwde centrale civil defense organisatie was gericht op 'to strengthen the demoralized organization and to eliminate those programs that had become the object of public ridicule'. De bedoeling was 'to bring a civilian responsibility under military control' (32) *Kerr 1983*.

Na het gebruik van de eerste atoombom en de gevaren die hieruit konden voortvloeien voor de veiligheid van de Verenigde Staten werd een centrale benadering niet meer als effectief beschouwd. Als gevolg hiervan hebben de Verenigde Staten een nieuw systeem voor de civiele verdediging ontwikkeld, dat was gebaseerd op ervaringen met zelfhulp in Groot-Brittannië gedurende de periode van de Tweede Wereldoorlog. Burgers werden verantwoordelijk voor het beschermen van zichzelf en hun eigen bezittingen. Hierbij werd de rol van de centrale overheid het faciliteren van dit proces. De centrale overheid heeft onder meer opleidingsprogramma's georganiseerd op het gebied van brandbestrijding en hulpverlening en de uitvoering werd overgelaten aan lokale initia-

tieven (33) *Jordan 1966*. Uit allerlei onderzoek was gebleken dat de wijze waarop de Engelsen zich vrijwillig hadden georganiseerd om hun burgerdoelen tegen de Duitse aanvallen te beschermen zeer succesvol was geweest. 'Without exception, every postwar study had extolled the British operations, which were based upon the idea of local self-help. The central government had provided advanced planning and had assisted in the development of local capabilities. It was the local initiative in this field of governments, however that had successfully carried the burden under attack conditions' (34) *Clary 1985*.

De problemen die zich gedurende de ontwikkeling van de civiele verdediging in de Verenigde Staten hebben voorgedaan zijn een slecht imago bij het publiek; de militair-technologische ontwikkelingen liepen ver vooruit op de ontwikkelingen in de civiele sector en het voortdurend touwtrekken tussen verschillende bestuurslagen inzake de verantwoordelijkheidsverdeling tussen federale staat, staten en gemeenten, waardoor het anticipatievermogen van de civiele verdediging in oorlogstijd slechts moeizaam totstandkwam. Het hoofdprobleem van civiele verdediging – en dat geldt niet alleen voor de Verenigde Staten – blijft het voortdurende tekort aan (politiek-bestuurlijke) aandacht in vreedstijd of in tijden dat er geen rampen plaatsvinden. Zodra er veel aandacht is voor veiligheid zoals na de aanslag van 11 september 2001 in New York, de aanslag in Madrid in 2004 en Londen in 2005 is bijna alles mogelijk op het gebied van crisisbeheersing. Zodra er weer weinig rampen en calamiteiten plaatsvinden ebt de aandacht voor veiligheid weer weg. De kans is dan groot dat zodra zich dan weer een ramp voltrekt, het aantal slachtoffers en de materiële schade hoger zijn.

Indien zich nu in de Verenigde Staten calamiteiten voordoen die de grenzen van meerdere staten overstijgen dan wordt de verantwoordelijkheid overgenomen door de federale staat. In die gevallen dat de gezamenlijke lokale en gedeconcentreerde federale eenheden niet in staat zijn om het hoofd te bieden aan een calamiteit kan de president van de Verenigde Staten de noodtoestand uitroepen. De president van de federale staat is dan verantwoordelijk voor alle benodigde hulp aan de noodgebieden. De toenemende reikwijdte van technologische rampen heeft de positie van de federale staat ten opzichte van de afzonderlijke staten versterkt. Als gevolg hiervan is de invloed van de federale staat in de Verenigde Staten toegenomen. De directe aanleiding hiertoe was een grote stadsbrand in 1803 in Portsmouth, New Hampshire. Deze stadsbrand leidde ertoe dat de toenmalige federale staat een wet heeft gemaakt, waardoor schade van rampen aan de afzonderlijke staten en lokale overheden kon worden vergoed (35) *Clary 1985*. Dit besluit van het congres uit 1803 wordt algemeen beschouwd als de eerste nationale rampenwet van de Verenigde Staten. Onder de regering-Roosevelt werd de rol van de staat op veel terreinen

actiever en hierdoor kwam in de New Deal een aantal nieuwe rampenbestrijdingsprogramma's tot stand. In 1950 werd de eerste permanente en algemene rampenwetgeving gerealiseerd, waarbij de kosten van het herstellen van de infrastructuur door de federale staat werden vergoed (36) *Bourgin 1975*. De toenemende invloed van de Amerikaanse federale staat was er niet op gericht om collectieve veiligheidstaken van lokale overheden over te nemen, maar deze juist te incorporeren in bestaande lokale organisaties (37) *Drabek 1995*. Als gevolg hiervan zijn de federale staat, de afzonderlijke staten en lokale overheden samenwerkingsverbanden aangegaan.

In de Verenigde Staten wordt inzake de openbare veiligheid veel overgelaten aan de decentrale overheden. Dit blijkt uit het feit dat er geen organisatieplicht of burgerplicht geldt voor haar burgers. Lokale besturen in de Verenigde Staten zijn voor een groot gedeelte zelf verantwoordelijk voor de organisatie van de rampenbestrijding en civiele bescherming. Dit betekent dat in geval van een ramp een groot beroep wordt gedaan op beschikbare vrijwillige organisaties en vrijwilligers. Hulpverlening door burgers zelf in geval van calamiteiten blijkt zeer effectief te zijn. Het allergrootste deel van de reddeningen van slachtoffers wordt door burgers uitgevoerd en slechts een klein gedeelte door hulpverleners van de federale staat. Hieruit blijkt de vigilante traditie van de Amerikaanse brandweer, die zich hiermee duidelijk van de Europese brandweer onderscheidt. In de Verenigde Staten zijn de vrijwilligers bij de brandweer (burgers zelf of onderlinge verbanden van burgers) de ogen en oren van de lokale gemeenschap inzake veiligheid. In Europa is het vaak de taak van de lokale overheid om de veiligheid te waarborgen en wordt de brandbestrijding door brandweervrijwilligers uitgevoerd. Overigens wordt in vergelijking tot West-Europa minder aandacht aan brandpreventie besteed (38) *Federal Emergency Management Agency 1989*. Technische hulpverlening is ook een belangrijke taak van de NoordAmerikaanse brandweer geworden. Een taak die in alle geïndustrialiseerde Westerse landen onder invloed van de steeds complexer wordende infrastructuur en verkeersstromen belangrijker is geworden. De brandweerorganisaties in de Verenigde Staten zijn over het algemeen het eerst betrokken bij allerlei soorten van rampenbestrijding. De brandweer vervult ook een belangrijke taak in de civiele verdediging. Het percentage Amerikaanse brandweervrijwilligers is in relatie tot het totaal aantal brandweertakken (beroeps en vrijwillig) 75-23% (39) *National Volunteer Fire Council 1995*.

Het decentraliseren van openbare veiligheidstaken is van invloed op de bereidheid van burgers om hieraan actief een bijdrage te willen leveren. De invloed van burgers op de lokale veiligheid leidt ertoe dat vrijwillige hulpverleningsorganisaties maatschappelijk sterk zijn verankerd. Uit onderzoeken van de Amerikaanse overheid en anderen naar zelfwerk- en zelfredzaamheid en vrijwillig-

heid van burgers bij rampen blijkt dat de bereidheid van burgers in de Verenigde Staten om hulp te verlenen groot is (40) *Federal Emergency Management Agency* 1989. Burgers blijken in het algemeen, als het ware van nature, hulpverlenend en zelfredzaam op te treden (41) *Quarantelli* 1993. Naast een onderzoek naar de houding van burgers inzake het idee van zelfwerkzaamheid is onderzocht hoe burgers de waargenomen effectiviteit van rampenbestrijdingsprogramma's van lokale en federale overheden waardeerden. Hieruit is gebleken dat het idee van zelfwerkzaamheid positief wordt beoordeeld, maar dat de bereidheid om zelf een bijdrage te leveren sterk samenhangt met de waardering die burgers toekennen aan de effectiviteit van het overheidsoptreden. Naarmate het overheidsoptreden door burgers positiever wordt beoordeeld, blijken burgers een grotere bereidheid te hebben om zelf werkzaam te zijn tijdens calamiteiten. Het overheidsoptreden bij calamiteiten moet geloofwaardig zijn en burgers moeten invloed op dat beleid kunnen uitoefenen. Dit betekent dat indien er sprake is van ineffectief overheidsoptreden de bereidheid tot zelfwerk- en zelfredzaamheid kleiner wordt (42) *Ruitenberg en Helsloot* 2004. Terwijl juist in die situaties de noodzaak van ondersteuning door burgers het grootst is. Er bestaat een onderlinge afhankelijkheid tussen de kwaliteit van het overheidsoptreden en de participatiebereidheid van burgers. Hieruit blijkt dat hulpgedrag van mensen in Amerika mijns inziens meer verklaard kan worden door vertrouwen in de onderlinge verbanden van burgers en democratische instituties dan door noodzaak om hulp te verlenen. Dit betekent dat een geloofwaardige en democratische staat een belangrijke voorwaarde is voor het versterken van het probleemoplossend vermogen en de betrokkenheid van burgers van haar burgers.

De betekenis van weerbaarheid, zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van burgers moet niet worden onderschat. In de eerste fase van een ramp of aanslag zijn de professionele hulpdiensten met ook georganiseerde groepen vrijwilligers voornamelijk gericht op het opstarten van hun eigen calamiteitenorganisatie. In deze "golden hour" van de hulpverlening is het verlenen van eerste hulp aan slachtoffers soms een kwestie van leven en dood. Crisisituaties worden gekenmerkt door schaarste aan vakkundige hulp en (medische) middelen. Degenen die op het rampterrein of in de buurt van de ramp aanwezig zijn kunnen wel direct eerste hulp verlenen. Deze spontaan hulpverlenende burgers kunnen een belangrijke rol vervullen in het verzorgen en stabiliseren van slachtoffers die echt hulp nodig hebben en zonder die hulp niet zullen overleven (43) *Gerritsen* 2001, *Ruitenberg en Helsloot* 2004, *Lowe en Fotherhill* 2003. Zodra de professionele hulpverleners arriveren kunnen zij deze taken overnemen van de burgers. Vervolgens kunnen deze spontane hulpverleners onder leiding van de professionele hulpverleners assisteren bij de verdere hulpverlening aan slachtoffers die het nog wel hebben kunnen redden zonder eerste hulp. De gangbare procedure om deze spontane hulpverleners zo snel

mogelijk achter de dranghekken te werken bevordert niet de betrokkenheid maar juist de onverschilligheid bij burgers (44) *Lowe en Fotherhill 2003, Ruitenberg en Helsloot 2004, Luijendijk en Schoof 2004*.

4.6.3

Groot-Brittannië

Groot-Brittannië is een centrale eenheidsstaat. In het Britse politieke systeem staat de soevereiniteit van het parlement centraal (45) *Jones 1991*. De centrale overheid kan met het kiezersmandaat naar eigen goeddunken bevoegdheden wel of niet delegeren naar andere bestuurslagen. Dit geldt ook voor bevoegdheden op het gebied van de collectieve veiligheid. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Britse centrale overheid in 1948 een groot aantal verantwoordelijkheden op het gebied van de collectieve veiligheid van de lokale overheden overgenomen. Sindsdien is de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke brandweerzorg overgedragen aan het regionale County bestuur. Als gevolg hiervan zijn de centrale overheid en de Counties de belangrijkste bestuurlijke eenheden op het terrein van de organisatie van de brandbestrijding geworden. De eindverantwoordelijkheid voor de brand- en rampenbestrijding berust bij de Britse staat. In Groot-Brittannië bestaat er een directe relatie tussen de centrale overheid en de lokale uitvoerende diensten. Hierbij worden door de Counties openbare veiligheidstaken aan lokale overheden opgedragen. De Britse staat heeft een systeem van nationale normstelling ontwikkeld. Maar als gevolg van de delegatie van een aantal bevoegdheden aan lokale overheden zijn deze normen niet bindend. Uit gesprekken die ik met verschillende Engelse brandweerfunctionarissen heb gehad, worden afwijkingen van deze normen als gevolg van de lokale beleidsvrijheid in zekere mate als normaal ervaren.

Mede als gevolg hiervan is in Groot-Brittannië een duaal systeem ontstaan, waarbij centrale en lokale overheden een grote mate van onafhankelijkheid jegens elkaar hebben. De onderlinge verbanden tussen de verschillende bestuurslagen zijn in Groot-Brittannië minder vervlochten dan in de andere Europese landen. Hoewel de Britse centrale overheid door het nemen van maatregelen de vrijheid van handelen van lokale besturen sterk kan beïnvloeden is de organisatie van de brandweer in Groot-Brittannië decentraal en uniform. Dit betekent dat burgers een redelijke garantie hebben, dat op basis van geaccepteerde normen, een landelijk weinig uiteenlopend of gestandaardiseerd niveau van brandweerzorg wordt geboden. De organisatie van de brand- en rampenbestrijding bestaat overwegend uit brandweelieden in beroepsdienst en in vergelijking tot andere Europese landen en de Verenigde Staten uit relatief weinig vrijwillige brandweelieden (46) *Graham 1992*. Het percentage retained firefighters of inge-

roosterde brandweerlieden is in relatie tot het totaal aantal brandweerlieden, 30% (47) *Office of the Deputy Prime Minister 2005, Fire Prevention Fire Engineers Journal 2005, Zeilmayr 1994*. Groot-Brittannië beschikt over 'retained fire fighters' of parttime beroepskrachten. Deze ingeroosterde brandweerlieden verrichten brandweerdiensten aan de hand van een vooraf opgesteld schema. Zij zijn dus niet permanent beschikbaar, maar alleen tijdens hun ingeroosterde periode. Zij worden ook wel parttimers (deeltijdwerkers) genoemd. Vrijwillige brandweerlieden komen alleen voor in de landelijke gebieden van Noord-Schotland (48) *Bates 1996 en Fire Prevention Fire Engineers 2005 en Office of the Deputy Prime Minister 2005 en Office of the Deputy Prime Minister 2005*. Hiermee wijkt Groot-Brittannië duidelijk af van andere West-Europese landen en de Verenigde Staten.

Sinds 1991 heeft de Britse centrale overheid veel rampenbestrijdingstaken gedecentraliseerd naar of toegewezen aan de lokale overheden. De organisatie van de civiele bescherming of rampenbestrijding is altijd een taak van de centrale overheid geweest (49) *Jackson 1994*. Het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office) is verantwoordelijk voor coördinatie van de organisatie van de rampenbestrijding. Zij hanteert hierbij het concept van Integrated Emergency Management (I.E.M.). De Britse politie heeft de eerste verantwoordelijkheid op het terrein van de rampenbestrijding. Vanaf het moment dat deze rampenbestrijdingstaken door de centrale overheid aan lokale overheden zijn toegewezen, zijn lokale overheden in geval van calamiteiten verantwoordelijk voor het verlenen van hulp aan mensen in nood en het instandhouden van lokale overheidsdiensten (50) *Keller en Wilson 1991*.

In vergelijking tot andere landen heeft Groot-Brittannië relatief veel beroepskrachten bij de brandweer en hierdoor mist zij naar mijn mening een belangrijke organisatorische en sociale pijler inzake het bevorderen van de zelfredzaamheid en zelforganisatie van burgers bij calamiteiten. De verklaring hiervoor is dat in tegenstelling tot de andere West-Europese landen en de Verenigde Staten, de organisatie van de brandweer zich in Groot-Brittannië heeft ontwikkeld vanuit particuliere verzekeringsbrandweren (hoofdstuk 2). Na deze ervaringen met deze private brandweerorganisaties is de brandbestrijding in Groot-Brittannië een publiek goed geworden en zijn de particuliere verzekeringsbrandweren grotendeels vervangen door publieke (boven)gemeentelijke brandweerorganisaties met brandweerlieden in beroepsdienst. Dit heeft ertoe geleid dat sociale participatie (via de arbeidsmarkt deelnemen aan de samenleving) in Groot-Brittannië bij de organisatie van de brandweezorg een belangrijker kenmerk is geworden dan burgerparticipatie (via vrijwilligerswerk deelnemen aan de samenleving). Hiermee onderscheidt Groot-Brittannië zich van de andere West-Europese landen en de Verenigde Staten. Dit geldt vooral in perioden van vrede, aangezien uit de recente Britse ge-

schiedenis is gebleken dat in extreme noodsituaties zoals tijdens de Tweede Wereldoorlog wel gerekend kan worden op een hoge burgerparticipatie (51) *Van der Boom 2000 en Mauck 1946*. Hiermee werd de Engelse civiele verdediging die gebaseerd was op zelfhulp een voorbeeld voor andere landen (52) *Kerr 1983*.

Dit verschil tussen vredes- en oorlogsomstandigheden kan waarschijnlijk verklaard worden doordat in landen met een zwakke onzekerheidsvermijding zoals Groot-Brittannië (53) *Hofstede 1991* eerder een open systeem van gecoördineerde inspanning tot stand wordt gebracht. Hierbij is het overwinnen van externe bedreigingen ten tijde van noodsituaties belangrijker dan het vermijden van chaos door centrale sturing. Besluitvormingsprocessen worden in landen met een zwakke onzekerheidsvermijding dan ook zoveel mogelijk gedecentraliseerd. In noodsituaties wordt op bestaande sociale netwerken vertrouwd. In Groot-Brittannië wordt uitgegaan van een bepaald niveau van solidariteit tussen mensen. Juist in noodsituaties wordt er geanticipeerd op een omvangrijk hulpgedrag tussen mensen en op het belang van familiale en wederzijdse ondersteuning. De karakteristiek van het gedrag tijdens noodsituaties in landen met een zwakke onzekerheidsvermijding is gericht op continuïteit. De aard van het antwoord op een noodsituatie is coördinatie en de aard van betrokkenheid is samenwerking. Het maken van plannen wordt gericht op het herstellen van de situatie van voor de calamiteit. Bij het maken van plannen wordt rekening gehouden met onverwachte problemen en er wordt gebruikgemaakt van bestaande sociale structuren. Als voorbereiding op een mogelijke ramp wordt in de rampenplannen de nadruk gelegd op improvisatie en hierbij wordt rekening gehouden met alternatieve oplossingsmogelijkheden. Improvisatie is het ultieme antwoord op calamiteiten van landen met een zwakke onzekerheidsvermijding. Het waren juist deze aspecten die centraal stonden tijdens de Duitse luchtaanvallen in de Tweede Wereldoorlog en die zoveel respect en waardering voor deze Engelse organisatie hebben opgeleverd (54) *Kerr 1966*.

Indien collectieve veiligheidstaken in perioden van vrede zoals het bestrijden van branden en rampen overwegend door beroepskrachten worden uitgevoerd, dan is er sprake van een hoge mate van sociale participatie. Onder sociale participatie wordt verstaan: de mate waarin burgers toegang hebben tot bepaalde publieke goederen en diensten in de vorm van het hebben van een betaalde baan. De staat als derde partij en overheidswerkgever vervult hierbij een belangrijke rol. Burgerparticipatie veronderstelt dat burgers onderling initiatieven ondernemen om collectief problemen op te lossen zonder dat mensen een normale arbeidsverhouding met de overheid hebben. Desondanks is de ontwikkelingsgang van veel organisaties die door burgers onderling tot stand is gebracht, dat zij organisaties met beroepskrachten zijn geworden (hoofdstuk 3). Met dit als gevolg dat gaandeweg burgerparticipatie

wordt vervangen door sociale participatie. Een omgekeerd proces van sociale participatie naar burgerparticipatie is niet onmogelijk, maar zal in normale omstandigheden veel moeizamer verlopen. Het vervangen van mensen in beroepsdienst door vrijwilligers zal voor veel mensen sociaal niet aanvaardbaar zijn. Betaalde arbeidsplaatsen worden dan verdrongen door onbetaalde vrijwilligers. Sommigen duiden dit aan met 'broodroof'. Bijvoorbeeld de mening van de Nederlandse beroepspolitie over het werk van de vrijwillige politie is, dat het een aantasting is van de kwaliteit en professionaliteit van het politiewerk en bovendien een bedreiging vormt voor de werkgelegenheid (55) *Vermathen 1999*. Daarnaast zullen organisaties met beroepskrachten veel burgers ervan weerhouden om zelf initiatieven te nemen, omdat deze taken toch al worden verricht. Veel organisaties met beroepskrachten achten burgers niet in staat en bereid om zelf een bijdrage aan de veiligheid te leveren. Indien burgers minder afhankelijk willen zijn van professionele groepen dan zullen burgers opnieuw het vertrouwen in de eigen krachten moeten ontwikkelen. Maatschappelijke tekortkomingen kunnen door collectieve actie van burgers worden opgelost. Het gaat dan om collectieve taken die in het verleden door vrijwilligers zijn verricht, maar om bepaalde redenen niet meer worden gedaan. Het gaat hierbij vaak om knelpunten in de samenleving waaraan nog weinig, onvoldoende of geen aandacht wordt besteed.

Er zijn verschillen tussen het organiseren van brand- en rampenbestrijdingstaken op basis van het in dienst hebben van vrijwilligers en beroepskrachten. Een brandweer- en rampenbestrijdingsorganisatie die overwegend uit beroepskrachten bestaat kan eenvoudiger worden aangestuurd dan een organisatie die voor een groot gedeelte bestaat uit vrijwilligers. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid van vrijwilligers groter en de sociale samenstelling van organisaties met vrijwilligers gevarieerder is. Bovendien kan in noodsituaties een beroep worden gedaan op een veel groter aantal potentiële hulpverleners. Een ander groot voordeel vind ik dat door het inschakelen van burgers bij de openbare veiligheid, veiligheid iets van de burgers zelf is en niet alleen van de overheid. In West-Europa en de Verenigde Staten worden brandweervrijwilligers ook ingezet voor brede hulpverleningstaken. Landen die beschikken over een relatief groot aantal vrijwillige brandweelieden hebben een groter potentieel aan hulpverleners in georganiseerd verband dan landen die overwegend uit beroepskrachten bestaan. Dit houdt in dat het verrichten van brandweer- en rampenbestrijdingstaken in vreedstijd op basis van zelforganisatie en zelfwerkzaamheid van en door burgers in Groot-Brittannië moeizamer tot stand zal komen dan in landen met veel grotere aantallen vrijwilligers. Bovendien zijn de financiële lasten ook aanmerkelijk hoger dan in vergelijkbare landen met relatief grotere aantallen vrijwilligers (56) *Graham 1992 en Fire prevention Fire Engineers Journal 2005 en Office of the Deputy Prime Minister 2005*.

4.6.4 Frankrijk

Frankrijk is een centrale eenheidsstaat met een centralistische bestuurstraditie en een grote mate van lokale autonomie. Hierdoor komen de meeste initiatieven voort uit de centrale bureaucratie. De bestuurlijke indeling van Frankrijk gaat uit van gemeenten, departementen, gewesten en de staat. De basiseenheid binnen deze structuur is de gemeente met aan het hoofd een burgemeester. Zodra er binnen de gemeentegrenzen een brand of andere noodsituatie plaatsvindt, dan is het de verantwoordelijkheid van de burgemeester om passende maatregelen te nemen. De lokale brandweerkorpsen vormen in Frankrijk de basisstructuur van de georganiseerde hulpverlening. Zij waarborgen de bescherming van mensen en goederen bij branden, ongevallen of andere gevaren die de collectieve veiligheid kunnen bedreigen. Indien de plaatselijke middelen ontoereikend blijken, dan dient de burgemeester assistentie in te roepen bij de hogere autoriteiten, dat wil zeggen de Commissaris van de Republiek of de prefect van het betreffende departement. De prefect is ook verantwoordelijk wanneer er meer gemeenten bij een noodsituatie zijn betrokken. De Franse staat leidt de nationale rampenbestrijdingsorganisatie en coördineert de acties van de lokale hulpverleningsdiensten. De hulpverlening wordt geleid door de Centre Opérationnel d'Aide à la Decision (COAD).

De staat en de lokale overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de openbare veiligheid. De burgemeester van de gemeente en de prefect van een departement zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van branden en rampen, het verkleinen van brand- en ramprisco's en voor de verdeling van de hulp in geval van een ramp. Om de samenhang en integratie van de organisatie van de hulpverlening tussen staat en lokale overheid te bevorderen is de opbouw van de Franse hulpverlening piramidaal of hiërarchisch (57) *Sécurité civile et industrielle* 1987. Hiërarchie is het antwoord op calamiteiten van landen met een sterke onzekerheidsvermijding gecombineerd met een hoge machtsafstand zoals Frankrijk (58) *Hofstede* 1991. De centrale staat en lokale overheden zijn door de piramidale opbouw zo nauw met elkaar verbonden, dat beide bestuurslagen één organisatie vormen in geval van calamiteiten. De acties die noodzakelijk zijn in het kader van de openbare veiligheid worden verricht door beroeps en vrijwillige brandweerlieden en brandweerlieden van de militaire brandweerkorpsen van Marseille en Parijs. In de meeste bestuurlijke departementen, behalve in Parijs en Marseille, worden de departementale brandweer en hulpverleningsdiensten en de departementale operationele leiding gefinancierd door de lokale overheden. De aansturing wordt gedaan door de voorzitter van het departementale bestuurscollege. Bovendien is de prefect verantwoordelijk voor het operationele deel van de hulpverlening (59) *Directorate de la sécurité civile* 1995.

In Frankrijk is er een toenemende aandacht voor de collectieve veiligheid. 'La sécurité civile a objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes' (60) *Lagadec 1988*. Voor de Franse organisatie van de brand- en rampenbestrijdingsorganisatie betekent dit onder meer dat zij een veelheid aan taken vervult. Zij verricht niet alleen taken voor de lokale gemeenschap, maar ook voor grotere bestuurlijke eenheden. Met de toegenomen differentiatie (taakverbreding) binnen de brandweerorganisatie zijn ook de noodzaak en behoefte aan integratie toegenomen. De inbedding binnen een strakke hiërarchische structuur biedt veel mogelijkheden voor de centrale Franse staat om vrijwilligers bovenlokaal in te zetten. De Franse rampenbestrijdingsorganisatie bestaat voornamelijk uit vrijwillige brandweerlieden. De organisatie van de brand- en rampenbestrijding in Frankrijk is gebaseerd op centrale sturing met gebruikmaking van decentrale organisaties en organisatiestructuren.

Het Franse systeem is centralistisch en pluriform. Sinds 1987 wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen de taken van beroeps en vrijwillige brandweerlieden. De vrijwilligers kunnen deel uitmaken van verschillende typen van brandweerkorpsen zoals de gemeentelijke brandweerkorpsen (les corps communaux), hulpverlenings en bijstandscentra (les centres de secours) en hoofdhulpverlenings en bijstandscentra (les centres de secours principaux). Het is mogelijk dat deze organisaties enkel en alleen uit vrijwilligers bestaan of dat vrijwilligers samenwerken met beroepsbrandweerlieden. Het percentage brandweervrijwilligers is 86,4 (61) *Ministère de l'Intérieur 1997*. De taken die door brandweerlieden worden verricht zijn in oorlogstijd dezelfde als in vreedstijd. De vrijwilligers die werkzaam zijn bij de civiele bescherming (Service de la Protection des Populations) zijn brandweerlieden die een taak hebben in publieke hulpverleningsorganisaties en personen die behoren tot non-gouvernementele organisaties zoals verenigingen, stichtingen en organisaties die in geval van nood als hulpverleners optreden (62) *Boulard en Lafoucade 1986*.

4.6.5

Duitsland

Duitsland is een federale eenheidsstaat. Volgens de Duitse Grondwet is de openbare veiligheid de verantwoordelijkheid van de bondsstaten. De bondsstaten in Duitsland zijn bevoegd om voor eigen wettelijke regelingen op het gebied van de openbare orde en veiligheid te zorgen die vaak weer door de gemeenten worden uitgevoerd. Het uitgangspunt van het subsidiariteitsbeginsel leidt tot een beperkte rol van de federale staat in geval van vredescalamiteiten. In Duitsland geldt dat 'die staatliche Hilfe grundsätzlich subsidiär ist zur

Selbsthilfe der Bürger. Auf die Vorgabe bundeseinheitlicher Strukturen wird grundsätzlich verzichtet' (63) *Bundesministerium des Innern 1994*. De bondsstaten en lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van branden en rampen in vreedstijd. De organisatie van de Duitse brandweer- en rampenbestrijding lijkt beheerst te worden door twee modellen: het militaire model en het burgermodel. Deze twee verschillende modellen komen voort uit de geschiedenis van de éénwording van Duitsland, waarbij de militaire aristocratie veel meer invloed heeft behouden dan in Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland. Hierdoor heeft zich de burgercultuur langzamer kunnen ontwikkelen en zich minder snel dan andere Europese landen kunnen bevrijden van de militaire cultuurinvloeden (64) *Elias 1984*.

De organisatie van de brandbestrijding behoort tot de bevoegdheid van de gemeentelijke overheden. Indien de Duitse brandweer wordt ingeschakeld bij de rampenbestrijding dan valt de lokale brandweer onder de verantwoordelijkheid van de bondsstaat. De mate van burgerparticipatie bij de organisatie van de brand- en rampenbestrijding is vergelijkbaar met de Verenigde Staten en Frankrijk. Het percentage brandweervrijwilligers in Duitsland is 97,56 (65) *Döbbeling 1996 en Feuerwehr Fachschrift 2002*. De Duitse organisatie van de branden- en rampenbestrijding is decentraal en pluriform. In Duitsland is de hulpverlening bij vredescalamiteiten grotendeels gebaseerd op het probleemoplossend vermogen van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Dit betekent dat in de Duitse rampenbestrijdingsorganisatie vrijwilligers en hun organisaties centraal staan. Aangezien deze organisaties minder dan in Frankrijk deel uitmaken van een hiërarchische staatsstructuur is coördinatie van multidisciplinaire netwerken en activiteiten van vrijwillige hulpverleningsorganisaties tijdens calamiteiten een belangrijke voorwaarde. De basis van de organisatie van de rampenbestrijding in Duitsland is het potentieel aan brand- en rampenbestrijders in de bondsstaten. Indien noodzakelijk dan kan de Duitse federale staat zorgen voor aanvulling en versterking door het Duitse leger. Brand- en rampenbestrijdingsorganisaties zijn grotendeels afhankelijk van de bereidheid en inzet van vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers. Doordat deze organisaties niet ingebed zijn binnen piramidale en hiërarchische structuren wordt de coördinatie van de verschillende organisaties en groepen vrijwilligers noodzakelijk. Het gaat hierbij om verbindingen tussen groepen hulpverleners en hun organisaties. Daarnaast om het realiseren van voorwaarden waarmee burgers en hun organisaties, die op vrijwillige basis hulp aan anderen willen verlenen, zich optimaal kunnen inzetten.

Het uitgangspunt dat burgers en burgerorganisaties centraal staan leidt tot complexere vormen van het organiseren van het bestrijden van grootschalige calamiteiten. In zulke situaties is er meer sprake van organisatorische netwer-

ken en minder van formele organisatorische structuren. Organisatorische netwerken zijn gebaseerd op horizontale relaties tussen mensen onderling en organisatorische structuren op verticale relaties tussen onderlinge verbanden van mensen en de staat. Netwerken zijn verbonden met het burgermodel en structuren zijn verbonden met het militaire model. Indien hulpverleningsorganisaties zijn gebaseerd op horizontale relaties dan ontstaan er multidisciplinaire organisatie-netwerken tijdens het bestrijden van rampen. Het nadeel hiervan is dat er onduidelijkheid kan ontstaan over taken en verantwoordelijkheden tijdens rampsituaties. Het risico is dat door een ontbrekende structuur of gebrekkige coördinatie vrijwilligers of vrijwilligersorganisaties niet adequaat of zelfs helemaal niet ingezet kunnen worden en mensen onnodig hulp moeten ontberen.

De gevolgen hiervan kunnen zijn dat het vertrouwen van mensen in hulpverleningsorganisaties sterk afneemt en dat vrijwillige hulpverleners gedemotiveerd raken en niet meer bereid zullen zijn om hulp te verlenen. Dit kan ertoe leiden dat in de beleving van de professionele hulpverlening burgers en soms ook groepen vrijwilligers dan ook eerder als een last dan als een lust worden ervaren. Zodra professionele hulpverleners op het rampterrein arriveren wordt als snel begonnen met het plaatsen van dranghekken om burgers op afstand te houden. De nadruk ligt dan op het verlenen van hulp aan burgers, maar zelden met burgers. Maar in geval van calamiteiten zoals aardbevingen, stormen en terroristische aanslagen is er vaak onvoldoende voorbereidingstijd beschikbaar. Deze rampen voltrekken zich vaak zodanig snel dat professionele hulpdiensten nauwelijks in staat zijn hierop adequaat te anticiperen. Aanwezige burgers en vrijwilligers verlenen dan snel en intuïtief hulp aan slachtoffers in levensbedreigende situaties. Deze hulp wordt vaak ongecoördineerd en soms ondeskundig verricht en maakt geen deel uit van de officiële professionele hulpverlening. Er ontbreekt op dat moment een coördinerende organisatie die tot effectieve beleidsuitvoering van de totale hulpverlening van burgers, vrijwilligers en beroepskrachten in staat is. Zodra dat mogelijk is moet de hulpverlening worden gecoördineerd en in de voorbereiding van mogelijke calamiteiten moet hiermee rekening gehouden worden. Gecoördineerde samenwerking tussen burger- en vrijwilligersgroepen en hulpverleningsorganisaties biedt de beste mogelijkheden voor een optimaal resultaat voor de getroffen. Ook hier geldt dat er een verbinding bestaat tussen de bereidheid van burgers om vrijwillig hulp te verlenen en de geloofwaardigheid van de staat.

Het is ook mogelijk om overeenkomstig de Franse organisatie van hulpverlening de coördinatie op een hoger niveau van integratie te leggen. Het instellen van een militaire topdown structuur wordt dan vaak als een oplossing beschouwd voor het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende vrijwilligersorganisaties. Maar de moeizame samenwerking tussen verschillende

organisaties is meestal een gevolg van een gebrekkige coördinatie en niet van het ontbreken van een hiërarchische structuur. Hierdoor is het creëren van een militaire structuur weinig realistisch. Een hard gegeven bij de bestrijding van calamiteiten is dat er sprake is van 'Verwaltungshandeln im Schnellkochtopf', of bestuurlijk handelen in een snelkookpan (66) *Lenk 1992*. De basisprincipes van op eigenbelang gerichte organisaties en het functioneren van bureaucratische structuren worden door calamiteiten nauwelijks beïnvloed.

Doordat er altijd veel organisaties betrokken zijn bij de hulpverlening tijdens calamiteiten is de onderlinge afstemming of coördinatie tijdens de daadwerkelijke inzet van essentieel belang. Organisaties in multidisciplinaire netwerken zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Deze toenemende wederzijdse afhankelijkheid heeft waarschijnlijk ook tot onderlinge verbanden van mensen geleid en bij mensen steeds meer vaardigheden ontwikkeld om met een hogere spanningsbalans tussen individuele en organisatiebelangen te kunnen omgaan. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de integratie van deze multidisciplinaire netwerken binnen grotere (staats)verbanden kunnen besluiten om de coördinatie van de verschillende organisaties over te dragen aan staatsorganisaties. Staatsorganisaties die het vertrouwen hebben van alle organisaties in multidisciplinaire netwerken kunnen de coördinatie tussen de verschillende organisaties uitvoeren. Het gaat hierbij om 'beheersbare onbeheersbaarheid'. Deze vorm van integratie kan mijns inziens worden vergeleken met een figuratie of mozaïek, waarbij de verschillende groepen mensen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn geworden. Verschillende groepen mensen moeten dan met elkaar onderhandelen op basis van zelforganisatie. In een onderhandelingshuishouding, waarbij geven en nemen niet altijd plaatsvinden in een een-op-een ruilrelatie, maar binnen complexe ruilrelaties functioneren, worden hoge eisen gesteld aan onderlinge samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties met en zonder vrijwilligers. Het overdragen van de coördinatie aan staatsorganisaties door vrijwilligersorganisaties vergt dat er onderling vertrouwen bestaat tussen deze organisaties. Vertrouwens- en samenwerkingsrelaties tussen hulpverleningsorganisaties ontstaan niet zomaar. Herkenning en erkenning van burgergroepen en vrijwilligersorganisaties door professionele veiligheidsorganisaties met vrijwilligers en het participeren in gezamenlijke oefeningen kunnen een bijdrage leveren aan de toename van sociaal vertrouwen.

4.6.6

Nederland

In 1851 is onder Thorbecke de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland tot stand gekomen. In de Gemeentewet van 1851 is bepaald dat burgemeester en

wethouders belast zijn met het toezicht op de brandweermiddelen en dat zij bevoegd zijn brandmeesters te benoemen en te ontslaan. Het opperbevel van de brandweer berust bij de burgemeester. De gemeenteraad dient toezicht te houden op de organisatie van de brandbestrijding, op brandblusmiddelen, zij is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en het goedkeuren van het aanschaffen de benodigde brandblusmiddelen. In de Gemeentewet is niet meer geregeld dan welke instanties tot genoemde activiteiten bevoegd zijn. De brandbestrijding in Nederland is met de totstandkoming van de Gemeentewet een gemeentelijke bevoegdheid geworden.

4.6.6.1

Van civiele bescherming en verdediging naar een lokale rampenbestrijdingsorganisatie

De zorg voor (brand)veiligheid is van oudsher een taak van de Nederlandse gemeentebesturen. De organisatie van de civiele verdediging is in Nederland sinds 1952 opgedragen aan de Dienst Bescherming Bevolking (BB). In 1952 is de Organisatie Bescherming Bevolking (BB) opgericht. De nadruk lag vooral op de bescherming van de bevolking tegen oorlogsgevaar. In 1955 is naar aanleiding van de Nederlandse watersnoodramp van 1953 de werkingssfeer ook uitgebreid tot de vreedstijd. De BB bleef echter primair een aparte organisatie toegespitst op optreden bij grote calamiteiten. Het was in wezen een organisatie die gericht was op oorlogssituaties, maar zij moest juist bij rampen optreden in vreedstijd (67) *Leenders 2001 en Van den Boom 2000*. De BB had als doel zorg te dragen voor de rampenbestrijding in bijzondere oorlogs- en vredesomstandigheden en viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw is door de Tweede Kamer besloten om de BB op te heffen en vervolgens is hiervoor een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie in de plaats gekomen op basis van de volgende uitgangspunten (68) *Tweede Kamer 1990-1991*.

- de rampenbestrijding onder vredes- en oorlogsomstandigheden zou worden opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast zoals politie, medische hulpverlening en brandweer. Hieronder vallen ook vrijwilligersorganisaties zoals het Rode Kruis, vrijwillige politie, EHBO-verenigingen, Natres en de Reddingsbrigades;
- de geregionaliseerde of regionale brandweer is de kern van het operationele deel van de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie;
- de gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding. Daarnaast zijn volgens voornoemde Tweede-Kamerstukken vanwege de verscheidenheid aan en complexiteit van risico's in de moderne sa-

menleving veel andere partijen betrokken bij het bestrijden van rampen zowel bestuurlijk (Rijk, provincie en gemeente) als operationeel (politie, medische hulpverlening en brandweer) als allerlei instellingen zoals het bedrijfsleven, gemeentelijke diensten en verbanden van burgers onderling en burgers zelf. Het beginpunt van deze reorganisatie is 1975 en in 1991 is de reorganisatie van Nederlandse rampenbestrijding afgerond.

Sinds 1985 is het lokale bestuur verantwoordelijk geworden voor de voorbereiding en de uitvoering van rampenbestrijdingstaken (69). *Wet Rampen en Zware ongevallen 1985* Na de opheffing van de Nederlandse Civiele Beschermingsorganisatie, de Bescherming Bevolking (BB) in 1985 zijn rampenbestrijdingstaken formeel toegevoegd aan de brandweerorganisaties in Nederland (70) *Brandweerwet 1985*. De BB werd voorafgaand aan haar opheffing zowel door de staat als een groot deel van de bevolking niet meer serieus genomen. Uiteindelijk is zij een weerloos slachtoffer van elke vorm van kritiek geworden (71) *Leenders 2001 en Van den Boom 2000*. Vanaf dat moment zijn brandweerorganisaties in Nederland formeel de spil bij de bescherming van de samenleving tegen collectieve veiligheidsrisico's geworden. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (systeem)verantwoordelijk is voor de organisatie van de rampenbestrijding ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de brand- en rampenbestrijding bij de gemeenten. De eerstverantwoordelijke bestuurder voor de brandweer en rampenbestrijding is de burgemeester van de gemeente waar de brand of ramp zich voordoet. De burgemeester heeft het opperbevel en wordt geadviseerd door een rampenstaf, waarin brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat alle betrokken diensten, zoals de (regionale) politie, brandweer, geneeskundige diensten en gemeentelijke diensten onder het gezag van de burgemeester staan en dat hij/zij voor het gevoerde beleid ter zake van de bestrijding van een brand of ramp verantwoordelijkheid aflegt aan de gemeenteraad. Deze centrale verantwoordelijkheid voor de brand- en rampenbestrijding van de burgemeester in Nederland sluit aan bij de taken en bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Nederlandse Gemeentewet heeft op het terrein van de openbare orde en veiligheid.

Aan de keuze voor het decentraliseren van de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt waarschijnlijk de veronderstelling ten grondslag dat gemeenten het best in staat zijn om de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen. Gemeentebesturen zullen de lokale situatie beter kennen dan provincie of Rijk. Bovendien zijn gemeentebesturen al sinds lange tijd verantwoordelijk voor het bestrijden van branden en het verlenen van hulp aan burgers.

Het risico van het decentraliseren van rampenbestrijdingstaken naar gemeenten is dat de bestuurlijke aandacht (financiële middelen) door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voor dit onderwerp afgewogen kunnen worden ten opzichte van zaken die dichterbij de burgers staan zoals een school, zwembad, stadhuis en theater. Doordat rampen slechts weinig voorkomen, is de kans groot dat er minder geld en aandacht aan het onderwerp rampenbestrijding wordt besteed. Om deze risico's te vermijden en het mogelijk maken dat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken is het noodzakelijk dat er toezicht door een hogere bestuurslaag zoals provincie en Rijk plaatsvindt op de gemeentebesturen op het terrein van het waarborgen van de openbare veiligheid. Hoewel de bestuurlijke leiding van de rampenbestrijding in handen is van de burgemeester (72) *Wet rampen en zware ongevallen* 1985 wordt indien de aard of omvang van een ramp het lokale niveau overstijgt de coördinatie operationeel en bestuurlijk opgeschaald naar een hoger bestuurlijk niveau. Opschaling is het coördineren van branden en rampen op een hoger bestuurlijk niveau dan de gemeenten (provincie en Rijk) onder handhaving van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare veiligheid (73) *Hertoghs en Rambach* 1997. Bij rampen wordt op grote schaal opgetreden en breidt de samenwerking tussen operationele organisaties, diensten en besturen (gemeenten, provincies, Rijk) zich uit. Dit vereist dat in Nederland alle betrokken partijen waaronder ook verschillende hulpverleningsorganisaties (74) *Van der Vondervoort en Tops* 2003 in staat zijn om naadloos op te schalen van de dagelijkse hulpverlening naar grootschalig optreden en dat de onderlinge samenwerking goed is geregeld. Brandweervrijwilligers die normaal kleine branden blussen moeten dan in een multidisciplinair verband van hulpdiensten grote branden blussen en hulp verlenen. Het realiseren van multidisciplinaire samenwerking tussen organisaties met een hoge mate van interne homogeniteit is niet eenvoudig.

De organisatie van de rampenbestrijding is gericht op het voorkomen en beperken van risico's, de voorbereiding op de bestrijding van rampen, de daadwerkelijke bestrijding zelf en de nazorg. De betrokkenheid van veel partijen bij de rampenbestrijding, die elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop, bemoeilijkt de multidisciplinaire samenwerking. Eén van de gevolgen van de complexe organisatie is dat veel afspraken die gemaakt worden in een multidisciplinair overleg, feitelijk een niet-bindend karakter hebben. Het lijkt erop alsof er geen sprake is van verplichtende samenwerking, maar van vrijblijvende samenwerking (75) *Algemene Rekenkamer* 2001-2002, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* 2004. De hulpverleningsorganisaties functioneren in normale omstandigheden autonoom van elkaar, terwijl zij in geval van calamiteiten onderling afhankelijk zijn en met elkaar moeten samenwerken. De keuze die

destijds is gemaakt om de rampenbestrijding niet meer op te hangen aan een daarvoor specifiek ingerichte organisatie zoals destijds de organisatie Bescherming Bevolking, maar bestaande organisaties met deze taak te belasten was vooral ingegeven door economische en emotionele overwegingen.

Het overlaten van rampenbestrijdingstaken aan verschillende hulpverleningsorganisaties onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur kent een aantal risico's. Gemeenten blijken zich in de praktijk vooral te richten op de brandweerzorg en niet op de eigen taalstellingen (bij de voorbereiding) op de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Rampen zijn zodanig zeldzaam in Nederland dat de bestuurlijke aandacht en de aandacht van burgers hiervoor gemakkelijk kunnen verslappen. Dit blijkt volgens het onderstaande citaat van Johan de Wit (1625-1672) al sinds de Middeleeuwen te gelden:

‘Want, de aerdt van de hollanders is sodanich, dat als haer de noodt en de periculen niet zeer klaar voor oogen comen, zij geenszins gedisponeert connen worden, om naar behooren te vigileren voor haer eygen securiteit’.

Bovendien wordt de rampenbestrijding in Nederland te veel geïdentificeerd met de brandweer, waardoor andere betrokkenen zich minder herkennen in hun rol in de rampenbestrijding (76) *Van der Wall Bake e.a. 2001 en Muller e.a. 2004 en Boutellier 2002*, dit terwijl samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsdiensten juist het kenmerk van de rampenbestrijding is en zou moeten zijn. Waarschijnlijk hebben eeuwenlange ervaringen van het lokale bestuur met de organisatie van de brandbestrijding ertoe geleid dat nieuwe taken op het gebied van de rampenbestrijding nog niet zijn geïnstitutionaliseerd en nog steeds sterk geassocieerd worden met de taken van de brandweer. Ofschoon het samenbrengen van alle partijen die bij de rampenbestrijding zijn betrokken tot de regierol van het lokale bestuur behoort, wordt dit in de praktijk vaak overgelaten aan de brandweer. Maar de brandweer is zelf één van de belangrijkste partijen. Deze rolvermenging door de brandweer maakt het moeilijker om tot multidisciplinaire samenwerking te komen. Bovendien is de brandweer zeer operationeel ingesteld en voor het samenbrengen van verschillende partijen zijn andere meer bestuurlijke vaardigheden of competenties noodzakelijk. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het ontbreekt aan een bovenlokaal bestuurslichaam dat tot een effectieve bovenlokale beleidsvoering in staat is (77) *Hulst 2000*.

De veiligheidsregio die bestaat uit politie, geneeskundige hulpverlening en brandweer is het bestuurlijke niveau van de rampenbestrijding. Maar de gebrekkige democratische inbedding van de regio zal de veiligheidsregio waar-

schijnlijk niet het gezag geven dat noodzakelijk is voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding en de openbare veiligheid. Het ligt meer voor de hand om de bovenlokale rampenbestrijdingstaken op te dragen aan de provincie en het Rijk. Het verdient aanbeveling om de provincie de regie te laten voeren bij de aanpak van bovenlokale zaken zoals de rampenbestrijding. Uit ervaringen op het terrein van de volkshuisvesting blijkt dat versterking van de provincie als regisseur van regionale beleidsvoering binnen de huidige bestuurlijke en organisatorische context mogelijk is (78) *Willemse 2001*.

4.6.6.2

Veranderingen in de interne en externe omgeving van brandweervrijwilligers

De organisatie van het bestrijden van bovenlokale calamiteiten in Nederland heeft zowel overeenkomsten met de Franse hiërarchische structuur als met de Duitse multidisciplinaire benadering. De parate diensten politie, brandweer en ambulancediensten die belast zijn met de dagelijkse hulpverlening bij ongevallen, voeren deze taken ook uit in geval van rampen. De brandweer en in het bijzonder de regionale brandweerorganisatie zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpverleningsdiensten. Sinds de brandweer rampenbestrijdingstaken is gaan uitvoeren, zijn deze taken ook tot de werkzaamheden van brandweervrijwilligers gaan behoren. Brandbestrijding en rampenbestrijding zijn in de loop van de tijd nauwer met elkaar verweven geraakt. De uitbreiding van taken van de (vrijwillige) brandweer met rampenbestrijdingstaken heeft de noodzaak vergroot tot verdere professionalisering. Hierbij kan worden gedacht aan het volgen van extra of zwaardere opleidingen, het ontwikkelen en instandhouden van vaardigheden door het doen van oefeningen, zodat de taken die de brandweer moet verrichten adequaat kunnen worden uitgevoerd. Deze taakverzwaring heeft gevolgen voor de belasting van brandweervrijwilligers.

De gevolgen zijn onder andere dat brandweerofficieren in vrijwillige dienst geleidelijk door brandweerofficier/commandanten in beroepsdienst worden vervangen (79) *Lubberman en Bouwmeester 2000 en Bouwmeester 2004 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005* en dat het aantal hoger opgeleiden bij de brandweer is uitgebreid (80) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004, Van Duin, Geveke en Vreuls 1998 en Bouwmeester 2004 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. De toename van brandweerlieden in beroepsdienst heeft ook de machtsverhoudingen binnen brandweerorganisaties veranderd. Vrijwillige brandweren worden steeds meer brandweerorganisaties met vrijwilligers. Deze brandweerorganisaties bestaan uit brandweerlieden in beroeps- en in vrijwillige dienst. De toenemende pro-

fessionalisering en schaalvergroting lijken op de eerdere ontwikkeling in de gezondheidszorg en het onderwijs die in hoofdstuk 3 is beschreven.

Brandweervrijwilligers werken vooral in kleinere gemeenten, waar het aantal alarmmeldingen relatief beperkt is. Veel branden die door brandweervrijwilligers worden bestreden en hulpverleningen die door hen worden verricht, zijn beperkt van omvang. Grote branden en rampenbestrijdingstaken komen relatief weinig voor in gebieden waar de meeste brandweervrijwilligers actief zijn. Toch worden brandweervrijwilligers ingeschakeld bij grote branden en andere calamiteiten. Deze werkzaamheden vergen veel meer professionele deskundigheid en ervaring. Dit houdt in dat alle Nederlandse gemeenten en brandweerkorpsen over kennis en expertise dienen te beschikken om zich op grootschalige calamiteiten te kunnen voorbereiden, zodat zij in staat zijn om in geval van een ramp adequaat hulp te kunnen verlenen. De niet-repressieve taken in de veiligheidsketen preventie, proactie, preparatie en nazorg worden meestal gedaan door brandweerlieden in beroepsdienst van de gemeentelijke of regionale brandweer. Hoewel processen van professionalisering en schaalvergroting noodzakelijk zijn voor het organiseren van een adequate rampbestrijding, lijkt dit op gespannen voet te staan met de vrijwilligheid bij de brandweer (81) *Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*.

Vrijwilligers bij de brandweer hebben slechts een beperkte tijd beschikbaar voor de brandweer en zij identificeren zich vaak met hun eigen gemeente. Het identificeren met de eigen gemeente manifesteert zich in de eenzijdige samenstelling van brandweerkorpsen. Deze eenzijdige samenstelling wordt bevorderd door de invloed van de huidige brandweervrijwilligers op de selectie van nieuwe brandweervrijwilligers. Bovendien ontbreken er (landelijke) richtlijnen voor de selectie van (vrijwillige) brandweerlieden. Er is nog steeds sprake van ballotage bij de brandweer (82) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998, 1999 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. Ondanks deze ballotage is het voor sommige groepen steeds moeilijker om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten zoals de groep kleine zelfstandigen. Er valt een teruggang van het aantal (kleine) zelfstandigen te constateren (83) *Vreuls 1991*, ofschoon deze groep juist meestal overdag werkzaam binnen is binnen de gemeentegrenzen en daardoor beschikbaar is voor de brandweer gedurende de kantooruren. Brandweerkorpsen met vrijwilligers hebben een sterke interne binding. Het gevolg hiervan is dat de oriëntatie op de externe omgeving veel minder sterk is. De motivatie van de meeste brandweervrijwilligers is gericht op het blussen van branden en het verlenen van hulp. Andere taken zoals beleids- en beheerstaken, maar ook taken op het gebied van proactie en preventie worden slechts nauwelijks door brandweervrijwilligers verricht, hoewel groepen burgers die ongeschikt kunnen zijn voor het bestrijden van branden wel geschikt

kunnen zijn voor deze veiligheidstaken. Binnen de politie vervullen zogenaamde vrijwilligers deze rol.

De uitvoering van de zorg voor fysieke veiligheid, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in het bijzonder vraagt om betrokken en deskundige brandweerlieden in vrijwillige dienst met een adequate ondersteuning van brandweerlieden in beroepsdienst. De Nederlandse organisatie van de brand- en rampenbestrijding is decentraal en pluriform. Het percentage brandweervrijwilligers in Nederland is 81,7 (peildatum 1-1 2004) (84) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004*. In absolute zin daalt het aantal vrijwilligers bij de brandweer geleidelijk, maar het percentage vrijwilligers daalt ook door de toename van het aantal brandweerlieden in beroepsdienst.

4.7

Vertrouwen als basis voor de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten

Algemeen vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor mensen om bereid te zijn vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Een geloofwaardige en kredietwaardige overheid levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen in de overheid en het hebben van bindingen met andere mensen. Algemeen vertrouwen zal niet alleen een positieve invloed hebben op de bereidheid, maar ook op de verwachting dat samenwerken met anderen (collectieve actie) tot resultaten zal leiden.

Dit kan schematisch als volgt worden voorgesteld (85) *Nooteboom 2002*:

Bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten

Vertrouwen in de overheid	– Waarborgen van de collectieve veiligheid door wetgeving op het gebied van repressie en preventie. – Waarborgen van de individuele veiligheid door wetgeving op het gebied van de arbeidsveiligheid en sociale zekerheid. – Ondersteunen van particuliere en collectieve actie door burgers door middel van een democratische rechtsstaat. – Voorwaarden creëren waardoor vrijwilligerswerk bij de brandweer uitgevoerd kan worden (doing for) door te investeren in gebouwen, voertuigen, ander materieel, opleidingen, oefeningen en rechtspositionele aangelegenheden.
Vertrouwen in de ander	– Sociale cohesie binnen de samenleving door identificatie met buurt, wijk en woongemeente. – Samen met anderen acties ondernemen (doing with). – Brandweerwerk is teamwork en hulpverleners moeten in noodsituaties op elkaar kunnen vertrouwen.

Vertrouwen in jezelf –	– Ondersteuning door werkgevers in het hoofdberoep en partners door het aanbieden van belasting, opleidings- en verzekeringsfaciliteiten. – Zelfvertrouwen, in die zin dat de inzet een bijdrage levert aan de veiligheid en dat aan een aantal relevante competentie-eisen op het gebied van medische, fysieke en psychologische eisen voldaan wordt. – Weerbaarheid zodat bedreigingen beantwoord kunnen worden. – Zelfredzaamheid, zodat naast zelfhulp ook hulp aan anderen verleend kan worden. – Incentives in de vorm van avontuur, waardering en relevante opleidingen.
------------------------	---

4.8

De gevolgen van de toenemende interdependentie tussen branden en rampen voor het vrijwilligerswerk bij de brandweer

Toenemende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen zorgen ervoor dat mensen afhankelijk zijn geworden van de beheersing van deze externe dreigingen. De industrialisering en technologisering van de samenleving hebben de reikwijdte en de intensiteit van branden en rampen zodanig vergroot dat er steeds hogere eisen aan (vrijwillige) brand- en rampenbestrijders worden gesteld. Er is sprake van een steeds grotere verwevenheid van toenemende grootschalige veiligheidsrisico's en de taken die brandweervrijwilligers verrichten. In de meeste landen zijn de eisen die aan brandweerlieden in vrijwillige dienst worden gesteld gelijk aan de eisen van brandweerlieden in beroepsdienst. Als gevolg hiervan lijkt het onderscheid tussen vrijwilligerswerk bij de brandweer en regulier werk steeds minder groot te worden. Maatschappelijke samenhangen op het gebied van arbeid, inkomen en economie zijn ook van invloed op de beheersing van veiligheidsrisico's. Een hoge economische groei met een relatief hoge arbeidsparticipatie en relatief hoge inkomens veroorzaken hogere risico's, maar er zijn dan ook meer materiële mogelijkheden om branden en rampen te voorkomen en te beheersen. Een economische ontwikkeling met een hoge arbeidsparticipatie is van invloed op de mogelijkheden om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. In de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk en Nederland zijn sociaal-economische omstandigheden een belangrijke verklaring voor de druk op de vrijwilligheid bij de brandweer. Hetzelfde geldt voor de rol van de overheid. Indien de overheid sterk sturend is op het gebied van de collectieve veiligheid dan heeft dit ook gevolgen voor de inzet van vrijwilligers voor brand- en rampenbestrijdingstaken. Dit kan betekenen dat deze taken worden verricht of worden overgenomen door brand- en ram-

penbestrijders in beroepsdienst. Dit geldt voor Groot-Brittannië in meerdere mate dan voor de andere genoemde landen.

Indien de centrale overheid minder stuurt op het gebied van de collectieve veiligheid en veel taken gedelegeerd heeft aan federale staten dan wordt een groter beroep gedaan op de vrijwillige inzet van burgers. Dit geldt voor de Verenigde Staten, Duitsland en ook voor Frankrijk en Nederland. Dit houdt in dat de inzet van vrijwilligers bij de brandweer niet alleen samenhangt met de bereidheid van burgers, maar ook met de aard van de externe dreigingen, rol van de overheid op het gebied van de collectieve veiligheid en de economische omstandigheden. De bereidheid van mensen om op vrijwillige basis brandweer- en rampenbestrijdingstaken te verrichten is dan ook mede afhankelijk van geschiktheid en eigen mogelijkheden om hiervoor beschikbaar te zijn. De bereidheid van mensen in combinatie met mogelijkheden om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is een eerste voorwaarde voor het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer. Het is echter de vraag in hoeverre bereidheid alleen voldoende is om daadwerkelijk dit specifieke vrijwilligerswerk te verrichten. Het is eerder waarschijnlijk dat de bereidheid om op vrijwillige basis branden en rampen te bestrijden groter is dan de daadwerkelijke inzetbaarheid. De bereidheid kan aanwezig zijn, maar het is de vraag of wel kan worden voldaan aan de eisen van geschiktheid en beschikbaarheid. De eisen die de brandweer aan vrijwilligers stelt kunnen conflicteren met eisen van werkgevers in het hoofdberoep, eisen die aan de kwaliteit van de brandbestrijding worden gesteld en met eisen die door de privé-situatie aan brandweervrijwilligers worden gesteld. Dit heeft tot gevolg dat zich in toenemende mate problemen voordoen bij het bestrijden van branden tijdens kantooruren, het aantal aanmeldingen van nieuwe vrijwilligers en het uitreden van de huidige vrijwilligers (86) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005.*

In traditionele vrijwillige brandweerverenigingen was sprake van een lineair verband tussen bereidheid of intentie en inzetbaarheid of actie. Er waren weinig externe factoren en actoren die van invloed waren op de inzetbaarheid van vrijwilligers bij de brandweer. Er was sprake van een grote mate van autonomie. Alleen persoonsgebonden factoren zoals ziekte en arbeidsongeschiktheid of andere dringende redenen waren belangrijke factoren die konden leiden tot niet inzetbaarheid (87) *Franklin 1975.* En zelfs deze persoonsgebonden factoren en dringende redenen werden veelal beïnvloed door sociale controle of informele dwang. Schematisch kan dit als volgt worden voorgesteld.

Bereidheid
(intentie)

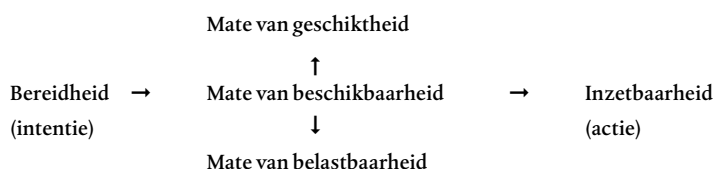


Inzetbaarheid
(actie)

De toenemende interdependentieketens tussen mensen onderling hebben ertoe geleid dat de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten alleen niet meer voldoende is om inzetbaar te zijn. De eisen die aan brandweervrijwilligers worden gesteld zijn onder invloed van een toename van professionele groepen en veiligheidsrisico's zwaarder geworden. In complexe en moderne samenlevingen kan de collectieve veiligheid niet meer enkel en alleen op de goede wil of bereidheid van mensen gebaseerd worden. De mate van geschiktheid en beschikbaarheid van vrijwilligers om branden en rampen te bestrijden is steeds belangrijker geworden. Indien brandweerlieden onbekwaam handelen dan kunnen in geval van het bestrijden van branden en rampen de gevolgen voor henzelf, collega's en slachtoffers zeer groot zijn. Hulpverleners moeten zich steeds vaker verantwoorden voor hun handelen. Vanwege de hiermee samenhangende afbreukrisico's en de toename van het aantal professionele groepen binnen brandweerorganisaties worden er door wet- en regelgeving van de overheid steeds meer eisen gesteld aan de kwaliteit van brandweerlieden en brandweerorganisaties. De sturende rol van de overheid en haar professionele groepen is door middel van het stellen van eisen aan de collectieve veiligheid toegenomen. Voor de brandweervrijwilligers betekent dit dat naast gemotiveerdheid (bereidheid hebben of willen) ook geschiktheid (in staat zijn of kunnen) voor het brandweervak steeds belangrijker is geworden (88) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Deze toenemende onderlinge afhankelijkheden maken het steeds meer noodzakelijk dat door brandweervrijwilligers ook geput moet kunnen worden uit andere bronnen dan alleen de eigen motivatie. Hierbij kan worden gedacht aan technische hulpmiddelen, adequate opleidingen en oefeningen, een professionele brandweerorganisatie en ondersteuning vanuit de primaire omgeving en werkgevers in het hoofdberoep.

Er worden hogere eisen aan vrijwilligers gesteld op het gebied van opleidingen, oefeningen, duiken, rijden met optische geluidssignalen en medische en fysieke conditie. Daarnaast kunnen brandweervrijwilligers ook aansprakelijk worden gesteld voor foutief handelen gedurende de uitoefening van hun functie (juridisering). Het stellen van eisen aan geschiktheid en beschikbaarheid is van invloed op de mate van belastbaarheid van brandweervrijwilligers en uiteindelijk op de bereidheid om überhaupt brandweervrijwilliger te willen zijn of te kunnen worden. Naast de hogere eisen die de brandweer aan vrijwilligers stelt, worden ook hogere eisen gesteld aan het hoofdberoep van de brandweervrijwilligers. Het is waarschijnlijk dat indien brandweerorganisaties meer eisen stellen aan hun vrijwilligers, brandweervrijwilligers ook hogere eisen aan brandweerorganisaties zullen stellen. Zij zullen in enigerlei mate compensatie willen ontvangen voor de gestegen eisen.

Bij het compenseren gaat het vooral om materiële vergoedingen zoals verzekeringen, beloningen voor het verrichten van brandweerwerk en faciliteiten zoals medewerking van hun werkgevers om dit specifieke vrijwilligerswerk te kunnen verrichten. Bovendien zullen vrijwilligers ook hogere eisen stellen aan de kwaliteit van het materieel, gebouwen en andere technische voorzieningen. Dit betekent dat steeds meer van belang is in hoeverre vrijwilligers in staat zijn om aan de gestelde eisen te voldoen en de wijze waarop brandweerorganisaties omgaan met verwachtingen van brandweervrijwilligers (89) Weick 1979. Het kunnen voldoen aan de gestelde geschiktheidseisen door brandweervrijwilligers leidt tot een veel complexer schema van bereidheid naar inzetbaarheid. Dit kan schematisch als volgt worden voorgesteld:



Dit schema van bereidheid naar inzetbaarheid wordt gekenmerkt door toenemende onderlinge afhankelijkheden en verbondenheid met de specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk bij de brandweer en de externe omgeving (90) Burger en Dekker 2001. De specifieke kenmerken zoals permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood behoren tot de normale aspecten van de functie en zijn steeds meer verweven geraakt met externe veranderingen. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op deze specifieke kenmerken.

4.8.1

De bereidheid van vrijwillige brandweerlieden

De bereidheid om toe te treden tot de vrijwillige brandweer heeft te maken met geïnstitutionaliseerd hulpgedrag van mensen, dat door langdurige ervaringen met onveiligheid is ontstaan door internalisatie, socialisatie, informele en formele dwang. Daarnaast kunnen individuele 'baten' als sociale waardering, vergroting van het sociale netwerk of identificatie met een sociale groep, avontuur en uitdaging, verbetering van de maatschappelijke positie en zelfontplooiing belangrijke redenen zijn voor mensen om vrijwilliger bij de brandweer te worden. Bij sommigen is de belangstelling voor de brandweer al tijdens de jeugd jaren ontstaan en in veel gevallen een door familietraditie overgedragen liefde voor het brandweerwerk van vader en moeder op zoon en dochter. Het enthousiasme van veel vrijwilligers bij de brandweer is te verkla-

ren vanuit kameraadschap en gezelligheid die zij binnen het brandweerkorps kunnen vinden en dat zij samen met vrienden, onder soms grote druk, hulp kunnen bieden aan medemensen. 'De reden om erbij te gaan is het avontuur en het motief om erbij te blijven is de vriendschap' (91) *Gijsen 1982*. De redenen die mensen kunnen hebben om als vrijwilliger toe te treden tot de brandweer kunnen onder andere worden afgeleid van een aantal typologieën van vrijwilligers die toetreden tot vrijwilligersorganisaties in het algemeen:

- mensen, die zelf getroffen zijn door een brand of ramp en zich daarom willen inzetten als vrijwilliger en zij die denken dat zij zelf door een brand of ramp getroffen kunnen worden;
- mensen met een hulpverlenende en idealistische instelling. Bij hen staat het helpen van anderen in nood- en in machteloze situaties centraal;
- mensen, die beschikken over burgerzin/gemeenschapszin;
- mensen, die zich voor de kameraadschap en gezelligheid bij een vereniging willen aansluiten. Zij willen nieuwe of meer sociale contacten krijgen door het omgaan met de groep brandweervrijwilligers (doing with);
- mensen, die zich aangetrokken voelen door de specifieke aard van het brandweerwerk, dat als technische hulpverlening kan worden beschouwd. Zij leren nieuwe vaardigheden en doen andere werkzaamheden dan gebruikelijk (doing for);
- mensen verrichten avontuurlijke werkzaamheden met een hoge maatschappelijke waardering en dat kan als compensatie dienen voor aspecten die in normale omstandigheden en bezigheden worden gemist en sommigen willen van hun hobby een beroep maken (92) *Sills 1955 en Clary en Snyder 1991*.

Een bepaalde mate van gedrevenheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is een belangrijk criterium om als vrijwilliger bij de brandweer toegelaten te worden. Veel brandweerorganisaties met vrijwilligers vormen een hechte groep en moeten in zeer moeilijke omstandigheden op elkaar kunnen vertrouwen. Als gevolg hiervan worden vrijwilligers bij de brandweer vooral geselecteerd op de bereidheid om branden te bestrijden en het kunnen voldoen aan sociale en persoonlijkheidseisen. Op basis van elkaar kunnen vertrouwen wordt vooral geselecteerd op motivatie en sociale achtergrond onder de noemer van de voor de brandweerdienst 'vereiste karaktereigenschappen'. De selectie van vrijwillige brandweerblieden in Nederland is lange tijd voornamelijk door zogenaamde ballotagecommissies verricht (93) *Gijsen 1982*. Deze commissies beoordelen kandidaten vooral op sociale achtergrond en inpasbaarheid in het brandweerkorps. Objectieve functie-eisen zoals genoten opleiding, opgedane vaardigheden, leeftijd, medische en fysieke geschiktheid en goedkeuring van werkgevers in het hoofdberoep, wonen en werken binnen het verzorgingsgebied worden dan minder belangrijk gevonden. De belang-

rijkste reden om sociale en persoonlijkheidseisen te stellen is het waarborgen van de saamhorigheid of homogeniteit van het brandweerkorps en om ervoor te zorgen dat brandweerlieden in noodsituaties op elkaar kunnen vertrouwen. Brandweerlieden denken dat zij beter dan buitenstaanders in staat zijn te beoordelen aan welke (informele) eisen nieuwe vrijwilligers moeten voldoen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat vrijwilligers die niet door andere vrijwilligers uit het brandweerkorps worden aanvaard een grotere kans lopen om sneller uit te treden dan vrijwilligers die via ballotage zijn geselecteerd.

De nadelen van deze selectiemethode zijn dat er geen heldere en éénduidige selectiecriteria gelden en dat een brandweerkorps éézijdig is samengesteld en dit kan op den duur een bedreiging vormen voor het voortbestaan. De continuïteit van een brandweerorganisatie kan zelfs in gevaar komen wanneer bepaalde specialismen en vaardigheden niet (meer) aanwezig zijn. Daarnaast kan de sociale afstand toenemen ten opzichte van de externe omgeving, waardoor het aanpassingsvermogen van brandweerorganisaties aan veranderende maatschappelijke omstandigheden kleiner wordt. Het opwerpen van functionele belemmeringen voor relatieve 'buitenstaanders' om als vrijwilliger toe te treden tot de brandweer is ook niet bevorderlijk voor het functioneren van de lokale democratie. Immers, een aantal potentiële brandweervrijwilligers, zoals vrouwen, leden van etnische minderheden en jongeren zullen zich door deze geringere toegankelijkheid niet aanmelden.

In toenemende mate worden functie-eisen gesteld aan degenen die zich aanmelden als brandweervrijwilliger. Dit betekent dat het steeds meer gebruikelijk is om eisen te stellen op het gebied van vooropleiding, medische, psychische en fysieke geschiktheid en daarnaast wordt in sommige brandweerkorpsen getracht tot een betere afspiegeling van de samenleving te komen. Hierbij gaat het vooral om het bevorderen van het aantal vrouwen, leden van etnische minderheidsgroeperingen en jongeren bij de vrijwillige brandweer (94) *Rijks Psychologische Dienst 1986, Beljaars en Dagevos 1996 en J. Thiessen 2004 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. Dit heeft tot gevolg dat brandweerkorpsen met vrouwen en etnische minderheden steeds meer heteroog van samenstelling worden. Het kunnen voldoen aan de gestelde functie-eisen biedt weliswaar meer garanties voor een kwalitatief functioneren van brandweerlieden, maar kan door de toenemende belasting ook een bedreiging vormen voor de vrijwilligheid bij de brandweer. Er kan een spanning ontstaan tussen de wensen van professionele groepen om een moderne functionele organisatie te worden en de mogelijkheden van vrijwilligers om aan de gestelde eisen te voldoen. Deze geschiktheidseisen kunnen ertoe leiden dat veel mensen die een bereidheid hebben om brandweervrijwilliger te worden zichzelf hiervoor niet (meer) geschikt achten. Dit betekent dat de bereidheid of het beschikken over

een hulpverlenende instelling alleen niet meer als voldoende wordt beschouwd om als brandweervrijwilliger te kunnen functioneren. Formele geschiktheids-eisen zoals medische en fysieke gesteldheid worden in toenemende mate gezien als redenen om zichzelf wel of niet geschikt te achten als vrijwilliger bij de brandweer. Uit onderzoek blijkt dat Nederlanders zichzelf in toenemende mate minder geschikt achten om zich aan te melden als vrijwilliger bij de brandweer (95) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*.

4.8.2

Bereidheid van brandweervrijwilligers leidt niet automatisch tot inzetbaarheid

Hoewel er een nauwe relatie tussen bereidheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid bestaat, is het niet meer vanzelfsprekend dat beschikbaarheid automatisch leidt tot inzetbaarheid. Het verschil tussen beschikbaarheid en inzetbaarheid is de actie. De bereidheid geeft de intentie weer van vrijwillige brandweerlieden. Terwijl de inzetbaarheid meer de feitelijke beschikbaarheid weergeeft. Vrijwilligers die beschikbaar zijn voor een alarmmelding van de brandweer kunnen door omstandigheden toch niet inzetbaar zijn. De beschikbaarheid van brandweervrijwilligers en dus ook de inzetbaarheid wordt niet meer alleen bepaald door de bereidheid van de vrijwilligers zelf, maar wordt steeds meer beïnvloed door factoren die buiten hen zelf liggen zoals stijgende afstand tussen wonen en werken, veranderde vrijetijdsbesteding en invloed van actoren zoals werkgevers uit het hoofdberoep en partners. Daarnaast zijn beschikbaarheid en inzetbaarheid bij de brandweer vanwege de tijdsdruk ook verbonden met de opkomsttijd.

Het redden van slachtoffers en het beperken van schade is vaak een kwestie van zo snel mogelijk ter plaatse zijn en zo snel en goed mogelijk hulp verlenen. Hierdoor zijn de opkomsttijden van de brandweer van groot belang. De opkomsttijd is de som van de uitruktijd en de rijtijd. De uitruktijd is het tijdsverloop tussen het moment van de melding van het incident aan de brandweer en het moment dat het eerste voertuig de brandweerkazerne verlaat. De rijtijd is de hoeveelheid tijd die nodig is om van de brandweerkazerne naar de plaats van de calamiteit te rijden. Het blijkt dat in Nederland de afgelopen jaren de uitruktijden zijn gestegen (96) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004*. Dit wordt veroorzaakt door de gestegen opkomsttijden in kleine gemeenten. De kleine gemeenten hebben de meeste vrijwillige brandweerlieden in dienst. Het is waarschijnlijk dat deze hogere opkomsttijden worden veroorzaakt door een grotere afstand tussen werk en kazerne, toenemende verkeersdruk en meer problemen bij het onmiddellijk verlaten van het werk.

Dit leidt ertoe dat de inzetbaarheid tijdens kantooruren minder hoog is dan op de overige tijdstippen. Vrijwilligers bij de brandweer zijn tijdens kantooruren beperkter inzetbaar dan buiten de kantoor tijden en in het weekend. Op doordeweekse dagen tijdens kantooruren varieert de inzetbaarheid tussen 56%-67% bij de uitvoerende brandweervrijwilligers (97) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Deze inzetbaarheid tijdens kantooruren blijkt voor een langere tijd vrij stabiel te zijn (98) *Vreuls 1991 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Toch stijgen de uitruktijden gedurende een aantal jaren. Hierdoor komen de hulpverleners later bij de brand of bij een ongeval. Brandweervrijwilligers kunnen na een alarmmelding niet meer zo snel bij de kazerne of ter plaatse zijn, zonder daarbij grote risico's in het verkeer te nemen. Bovendien leiden verkeersongevallen die door hulpverleners zelf zijn veroorzaakt op weg naar een brand of ongeval tot veroordelingen door de Nederlandse rechter (99) *Nieuwe Rotterdamse Courant 2002*. Volgens de rechtbank gaat de verkeersveiligheid boven het belang om snel bij een slachtoffer of patiënt te zijn.

Naast de toenemende afstand tussen wonen en werken, de verkeersintensiteit, is de toestemming van werkgevers in het hoofdberoep van grote invloed op de inzetbaarheid en de uitruktijden van vrijwilligers (100) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. De verminderde inzetbaarheid van brandweervrijwilligers wordt mede veroorzaakt door twijfels over de doelmatigheid van uitrukken waarbij brandweervrijwilligers zijn betrokken, omdat door het toenemende gebruik van brandmeldinstallaties het aantal loze alarmen met uitruk sterk is gestegen. Meer dan 40% van het totale aantal van de Nederlandse uitrukken (branden en hulpverleningen), waarbij ook brandweervrijwilligers zijn betrokken blijken loze alarmmeldingen te zijn (101) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004*. Dit hoge percentage kan een bedreiging vormen voor de bereidheid van vrijwilligers om te reageren op een alarmmelding tijdens kantooruren en de goodwill bij werkgevers van de vrijwilligers uit het hoofdberoep om vrijwilligers gedurende kantooruren beschikbaar te stellen.

Hoewel brandweerorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn van de medewerking van werkgevers in het hoofdberoep blijken brandweerorganisaties weinig informatie aan de hoofdwerkgevers van de brandweervrijwilligers te verstrekken. Terwijl de verwachtingen van werkgevers ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het verrichten van vrijwilligerswerk in combinatie met betaald werk zeker niet bepaald optimistisch zijn (102) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Toch is bijna driekwart van de werkgevers bereid om vrijwilligers tijdens de werktijd af te staan, vanwege de maatschappelijke functie van vrijwilligersorganisaties. Dit geldt in het bijzonder voor werkgevers van brandweervrijwilligers. De nadelen nemen wij voor lief, om-

dat het werk in het belang is van de gemeenschap en het is belangrijk dat er voldoende mensen inzetbaar zijn bij de brandweer. Brandweervrijwilligers worden het vaakst gedurende hun werk opgeroepen voor het verlenen van hulp. Naast de dienstbaarheid aan de samenleving vinden werkgevers in het hoofdberoep de extra kennis en vaardigheden die brandweervrijwilligers opdoen belangrijk voor de eigen organisatie (103) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Dijk, de Kleuver en Roorda 2005*. In dit verband is het opmerkelijk dat het brandweeronderwijs nog steeds erg verkokerd is. Dit houdt in dat de brandweeropleidingen alleen binnen de brandweer en rampenbestrijding van betekenis zijn. Hierdoor wordt slechts gedeeltelijk tegemoetgekomen aan verwachtingen van werkgevers in het hoofdberoep en de brandweervrijwilligers zelf. Ontwikkelings- en promotiemogelijkheden van brandweervrijwilligers binnen het hoofdberoep en binnen de brandweer worden zodoende slechts gedeeltelijk gerealiseerd. De verdeling van lasten en lusten tussen enerzijds overheid en samenleving en anderzijds tussen brandweervrijwilligers, partners en werkgevers in het hoofdberoep zijn niet altijd in balans

4.9

De betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen en voor de brandweervrijwilligers zelf

4.9.1

De betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen

De betekenis van vrijwillige brandweerorganisaties voor de samenleving is dat een essentieel element als het kunnen beschikken over zaken van leven en dood aan verbanden van burgers onderling kan worden overgelaten. In deze elementaire afhankelijkheidsrelaties van mensen jegens elkaar vormt het onderlinge vertrouwen van burgers jegens elkaar de basis. Verticale relaties tussen mensen onderling of dwang van buitenaf worden dan vervangen door meer horizontale verhoudingen tussen mensen onderling op basis van zelfdwang. Dit houdt in dat mensen zich niet alleen inzetten voor de primaire omgeving, maar ook verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid van de maatschappij als geheel. De maatschappelijke functies van vrijwilligheid bij de brandweer zijn in een moderne verzorgingsstaat, het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de collectieve veiligheid, het complementeren van publieke dienstverlening, het leveren van een bijdrage aan het nationaal inkomen, de mogelijkheden tot ontwikkeling en ontplooiing van mensen en het bevorderen van de cohesie van de samenleving (104) *Clary en Snyder 1991 en Wakefield 1993*.

Collectieve actie door burgers voor de samenleving houdt in dat mensen zich vrijwillig bij elkaar aansluiten om op basis van particulier initiatief gemeenschappelijke doelen te realiseren. Onbedoelde gevolgen hiervan zijn dat de sociale cohesie van samenlevingen wordt versterkt en dit bevordert de duurzaamheid van vrijwillige hulpverlening ook in moeilijke omstandigheden. Vrijwillige brandweerorganisaties zijn snel inzetbare organisaties, die probleemgericht te werk gaan en aansluiten bij bestaande hulpbronnen, zoals een lokale gemeenschap. Het mobiliseren van collectieve actie door burgers en het bevorderen van zelfredzaamheid biedt bij veel rampen en branden mogelijkheden tot een adequate probleemoplossing. Collectieve actie wordt gemobiliseerd uit (latente) menselijke mogelijkheden om zelf problemen op te lossen. Deze menselijke mogelijkheden schuilen in allerlei vormen van sociale verbanden zoals families, organisaties, gemeenschappen en naties. Sociale binding met en het herkenbaar zijn binnen een gemeenschap zijn belangrijke voorwaarden voor het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer. Deze herkenbaarheid manifesteert zich in de lokale inbedding, door het verrichten van meer folkloristische taken die niet direct tot de primaire brandweertaken behoren en de wijze waarop zij uitdragen dat zij 'trots' zijn op hun korps.

Er is een duidelijk verband tussen vrijwilligers bij de brandweer en gemeentegrootte (105) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004* en *Van Dijk, de Kleuver en Roorda 2005*. Allereerst zijn de veiligheidsrisico's die in kleine gemeenschappen voorkomen vaak beperkt. Ten tweede zullen mensen zich in kleine gemeenschappen eerder met hun brandweer identificeren. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat in deze gemeenschappen relatief de meeste vrijwilligers bij de brandweer voorkomen. De specifieke betekenis van vrijwilligheid bij de brandweer en rampenbestrijding voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen is dat zij een belangrijke functie vervullen als het gaat om op een discrete wijze verlenen van hulp aan mensen die in hulpeloze en machteloze situaties verkeren. Hierbij worden tradities en waarden overgedragen, mensen worden beschermd tegen de alom aanwezige staatsmacht en monopolistische private en publieke aanbieders op het gebied van de collectieve veiligheid worden tegengegaan. Bovendien zijn vrijwillige hulpverleners een voorbeeld voor de samenleving als geheel. Mensen hebben meer vertrouwen in hulpverleners, wanneer aspecten van leven en dood in handen van burgers zijn. Deze noodzakelijke hulp is vaak bekend en dichtbij, zodat er discreet en snel hulp verleend kan worden. Meestal hebben deze onderlinge verbanden van mensen jegens elkaar een sterke verbondenheid met de gemeenschappelijke doelstelling. Maar tegelijkertijd kan er sprake zijn van een geringe mate van openheid naar de externe omgeving. Een sterke interne homogeniteit leidt tot een geringe mate van externe heterogeniteit. Dit kan problemen opleveren zodra brandweerorganisaties met andere organisaties op het gebied van de

openbare veiligheid moeten samenwerken. Hierbij komt de vraag aan de orde in hoeverre brandweerorganisaties met vrijwilligers alleen gericht zijn op de eigen interne structuur en cultuur, of dat zij ook communiceren met de omgeving. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende: 'Dit alles past bij een benadering van de brandweer als een club van enthousiaste mensen die zich voor de gemeenschap willen inzetten, maar dat op een zo informeel mogelijke manier willen doen en daaraan misschien ook hun motivatie ontleenen' (106) *Polak en Verstedes 2001 en Leenders 2001*.

Hoewel er in Nederland waarschijnlijk nog steeds traditionele brandweerverenigingen bestaan die onafhankelijk van de (lokale) overheden functioneren vormen de meeste brandweerorganisaties een deel van de publieke brandweerorganisatie. De mate van interne en externe gerichtheid van brandweer- en rampenbestrijdingsorganisaties in de verschillende landen onderscheidt zich van elkaar en dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de bestrijding van branden en rampen in een land is georganiseerd. Dit geldt ook voor de wijze waarop vrijwilligers voor de brandweezorg en de rampenbestrijding kunnen worden ingezet. De meeste West-Europese landen maken gebruik van vormen van burgerzin, burgerplicht en organisatieplicht. Groot-Brittannië doet een relatief groot beroep op brand- en rampenbestrijders in beroepsdienst. De Verenigde Staten doen veel meer een beroep op burgerzin, zelfwerkzaamheid en zelforganisatie door burgers. De grote mate van burgerparticipatie bij branden en rampen in West-Europa en de Verenigde Staten heeft tot een verankering en institutionalisering van de vrijwillige brandweer in de samenleving geleid.

4.9.2

De betekenis van de vrijwillige brandweer voor de brandweervrijwilligers zelf

Onder invloed van toenemende interdependentieketens van mensen jegens elkaar is de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de brandweervrijwilligers zelf veranderd. Onder invloed van processen van verburgerlijking en emancipatie zijn de verhoudingen van mensen jegens elkaar gewijzigd. Deze overgang geldt ook voor brandweervrijwilligers en hun omgeving. Dit kan worden verklaard door de overgang van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding (107) *De Swaan 1976*. Brandweervrijwilligers zijn in toenemende mate afhankelijk van hun omgeving om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten en om die reden moet er onderhandeld worden met de primaire omgeving en werkgevers in het hoofdberoep over de mogelijkheden om beschikbaar en inzetbaar te zijn als vrijwilliger bij de brandweer. Het gaat hierbij niet alleen om hogere eisen ten gevolge van veranderende veiligheidsrisico's, maar het gaat ook om de toenemende afhankelijkheid van brandweervrijwilligers van de

primaire omgeving, werkgevers in het hoofdberoep en eisen die de overheid aan brandweervrijwilligers stelt. Dit geldt niet alleen voor vrijwilligers die overheidstaken vervullen, maar ook voor vrijwilligers van sportverenigingen. Ook aan vrijwilligers bij sportverenigingen worden steeds hogere eisen gesteld zoals de Arbowet en de Arbeidstijdenwet alsook de regelingen en voorschriften van sportbonden (108) *Janssens en van Lindert 2001 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005 en Sociaal Cultureel Planbureau 2005*.

Veranderde machtsverhoudingen binnen de van oorsprong autonome brandweerverenigingen en veranderde eisen en taken zijn van invloed op de institutie vrijwilligheid bij de brandweer. De druk op tijd en geld, de concurrentie met andere vormen van vrijetijdsbesteding en toenemende afstanden tussen wonen en werken vormen een bedreiging voor het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer. Hoewel individualistische motieven zoals avontuur, status, aanzien, verwerving van sociale contacten, verbetering van de positie op de arbeidsmarkt en compensatie van regulier werk nog steeds belangrijke redenen zijn om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten is het afwegingsproces om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten in toenemende mate een sociaal proces geworden. De afwegingsprocessen zijn hierdoor ingewikkelder geworden. De vraag: *What's in it for me?* wordt in toenemende mate door (jonge) brandweervrijwilligers, maar ook door de andere betrokken actoren in toenemende mate gesteld.

De continuïteitsfactoren die samenhangen met de actoren zoals spanning, avontuur, waardering en respect worden steeds meer beïnvloed door factoren van buitenaf. De bereidheid van mensen om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten wordt steeds meer beïnvloed door geschiktheidseisen, de hoeveelheid belasting en ondersteuning door werkgevers en partners. Dit kan betekenen dat het erop lijkt dat het vrijwilligerswerk bij de brandweer steeds meer een verlengstuk van de normale arbeidsorganisatie wordt. Veel werkgevers in het hoofdberoep van brandweervrijwilligers zijn nu nog gematigd positief over het ter beschikking stellen van hun medewerkers aan de brandweer. Indien de brandweer niet voldoende rekening houdt met werkgevers in het hoofdberoep dan is de kans groot dat zij, evenals bij de vrijwillige politie, een minder grote bereidheid zullen hebben om hun werknemers af te staan aan de brandweer (109) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Dijk, de Kleuver en Roorda 2005*. Een brandweerorganisatie die overwegend uit vrijwilligers bestaat en in de vrije tijd van mensen op dezelfde wijze gaat opereren als een normale arbeidsorganisatie, loopt het risico te veel te eisen van brandweervrijwilligers.

Het gevolg hiervan kan zijn dat door de toenemende afhankelijkheid van de primaire omgeving en werkgevers in het hoofdberoep de mogelijkheden om

deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk te verrichten kleiner worden. Bovendien leidt dit tot eisen van brandweervrijwilligers en hun werkgevers in het hoofdberoep om adequate vergoedingsregelingen, (aansprakelijkheids)-verzekeringen en loondervingsregelingen. Desondanks kan een organisatie die veel gelijkenis vertoont met een normale arbeidsorganisatie voor sommige brandweervrijwilligers juist weer aantrekkelijk zijn. Hierbij gaat het om functionele aspecten zoals vaktechnische aspecten, opstapmogelijkheden voor een functie in beroepsdienst bij de brandweer en het vergroten van loopbaanmogelijkheden.

Professionalisering houdt in dat het vakmanschap van het brandweerwerk centraal staat, niet alleen door de mate waarin men is opgeleid of geoefend, maar ook in de uitstraling van een professionele moderne organisatie. Hierbij is het van belang dat brandweerorganisaties over adequate middelen en goed materieel kunnen beschikken. Onder invloed van een proces van professionalisering zijn brandweervrijwilligers steeds meer op parttime beroepsbrandweerlieden gaan lijken. De vraag die zich dan voordoet is in hoeverre er nog over vrijwilligers bij de brandweer gesproken kan worden of dat het hierbij gaat om brandweermedewerkers met een deeltijd of nul-uren dienstverband, de zogenaamde parttimers. Deze parttime brandweerlieden vertonen veel overeenkomsten met de retained fire fighters uit Groot-Brittannië. Ogenscheinlijk kunnen met zo'n rechtspositie een aantal problemen worden opgelost. Aan brandweerlieden met een (deeltijd) dienstverband kunnen eisen worden gesteld aan de beschikbaarheid en kwaliteit. Bovendien kunnen aan parttime brandweerlieden adequate vergoedingsregelingen worden uitbetaald. Echter de beschikbaarheid wordt niet het meest beïnvloed door de bereidheid van brandweerlieden in vrijwillige dienst, maar door de bereidheid van werkgevers in het hoofdberoep en de primaire omgeving om hen in de gelegenheid te stellen om beschikbaar te zijn voor de brandweer. De toegenomen onderlinge afhankelijkheid tussen brandweervrijwilligers, werkgevers in het hoofdberoep en de primaire omgeving maakt dat het effect van het zich richten op één van deze groepen slechts beperkt zal zijn. Dit betekent dat het wijzigen van de rechtspositie van brandweervrijwilligers in een deeltijd dienstverband waarschijnlijk onvoldoende bijdraagt om het probleem van de beschikbaarheid tijdens kantooruren op te lossen.

Hoewel het vrijwilligerswerk bij de brandweer bedreigd wordt door een aantal in dit hoofdstuk genoemde factoren, kan de brandweer nog steeds beschikken over brandweervrijwilligers. In hoofdstuk 5 wordt verklaard waarom de continuïteit van de vrijwilligerswerk bij de brandweer nog steeds kan worden gewaarborgd, ondanks de eis om bijna altijd inzetbaar te zijn en soms gevaarlijk werk te verrichten in zeer moeilijke omstandigheden.

Noten

- 1 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 53-55.
- 2 G. v. Meegdenburg e.a., *Vrijwilligheid verplicht, Naar een nieuwe rechtspositie voor vrijwilligers van de brandweer in Nederland*, Arnhem 2002 p. 6 en 10 e.v.
- 3 E. Vermathen, *De vrijwillige politie Limburg-Noord. Het zwarte schaap met de vijf poten. De interpersoonlijke arbeidsrelatie tussen de beroeps politie en de vrijwillige politie bij de regiopolitie Limburg-Noord*, Nijmegen 1999 p. 9-13.
- 4 A.G.M. van de Vondervoort en M.W. Tops, *Vrijwilligers openbare orde en veiligheid. Verslag van een onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden*, Diemen 2003 p. 4-14.
- 5 B. Post en P. Stal, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in België, Duitsland, Nederland*, Nijmegen 2000 p. 2 en B. Post, *Die Notfallhilfe bei Unfällen und Katastrophen in Belgien, Deutschland und den Niederlanden*, Nijmegen 2003 p. 13.
- 6 G. van Meegdenburg e.a., *Vrijwilligheid verplicht, Naar een nieuwe rechtspositie voor vrijwilligers van de brandweer in Nederland*, Arnhem 2002 p. 6 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 9, 22 en 42-43.
- 7 I.W.M. Benthem, J.A. van Lakerveld, C.A.J.M. Zonneveld, *In goede banen, Competenties voor repressieve brandweerfuncties*, Leiden 2002 p. 4 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 25-27.
- 8 Europese Hof van Justitie, *Arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-151/02, Kiel*, 9 september 2003.
- 9 Centraal Bureau voor Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 54 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 5 en 6.
- 10 A. de Swaan, *De Mens is de Mens een Zorg. Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen in: De Gids* nr. 1-2 1976 p. 35 en C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden 1991 p. 101.
- 11 H. Mulisch, *De Grens, novelle*, Amsterdam 1976 p. 8-11.
- 12 B. Post en P. Stal, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in België-Duitsland- Nederland*, Nijmegen 2000 p. 2.
- 13 National Volunteer Fire Council and the United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and recruitment in the volunteer fire services*, Emmitsburg 1995 p. 12 en K.B. Perkins, *Volunteer Firefighters in the United States: A sociological profile of America's bravest*, Farmville Virginia 1987 p. 8.
- 14 S. Kleerekooper, *Vergelijkend leerboek der bedrijfseconomie*, Deel 1 Groningen 1957 p. 289 en 290.
- 15 A. Zeilmayr, *Les sapeurs-pompier volontaires: comparaison Européenne in: Sapeur-pompier*, jaargang 105 nummer 858, december 1994 p. 800-806.
- 16 N. Elias en J.L. Scotson, *De gevestigden en de buitenstaanders. Een studie van de machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*, Den Haag 1976 p. 13, 46. Oorspronkelijke titel: *The established and the outsiders: a sociological enquiry into community problems*, Londen 1965.
- 17 R.D. Putnam ed., *Making democracy work, Civic traditions in modern Italy*, New Jersey 1992 p. 177.
- 18 Commission of the European communities, *Voluntary service in Europe*, Brussel 1993 p. 3.
- 19 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992.
- 20 R.D. Putnam, Bowling Alone, *The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000 p. 505.
- 21 National Volunteer Fire Council and the United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and recruitment in the volunteer fire services*, Emmitsburg 1995 p. 2.
- 22 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 56.
- 23 R.D. Putnam, Bowling Alone, *The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000 p. 505.
- 24 Federal Emergency Agency, *Local participation*, Washington DC 1989 p. 3.
- 25 T.E. Drabek e.a., *Emergency Management: Principles and practise for local government*, International City Management Association, Washington DC 1991 p. 3.

- 26 T.J. Kerr, *Civil Defense in the U.S., Bandid or Holocaust?* Boulder 1983 p. xiv en 9.
- 27 T.J. Kerr, *Civil Defense in the U.S., Bandid or Holocaust?* Boulder 1983 p. 8.
- 28 Q. Wright, *A study of War*, Chicago 1964 p. 73.
- 29 B.H. Liddell Hart, *A History of the World War, 1914-1916*, Londen 1934 p. 107.
- 30 W.L. Langen and S. Everett Gleaser, *The challenge to Isolation: the World Crisis of 1937-40 and American Foreign Policy*, New York 1964 p. 472-477.
- 31 E.A. Mauck, *Civilian Defense in the United States: 1940-1945*, Washington 1946 p. 47.
- 32 T.J. Kerr, *Civil Defense in the U.S., Bandid or Holocaust?* Boulder 1983 p. 18 en 24.
- 33 S. Jordan, *U.S. Civil Defense Before 1950: The roots of Public Law*, Washington 1966 p. 165, 166.
- 34 T.J. Kerr, *Civil Defence before 1950: The roots of Public Law*, Washington 1966 p. 165-166.
- 35 B.B. Clary, *The evolution and structure of natural hazard policies*, Public administration Review 45, January 1985 p. 20-28.
- 36 F.B. Bourgin, *A legislative History of Federal Disaster Relief 1950-1974*, Washington DC 1975 p. 4-6.
- 37 T.E. Drabek, *Managing the Emergency Response in: Public Administration*, Review 45 1995 p. 85-92.
- 38 Federal Emergency Management Agency, *America is Burning Revisited*, Virginia 1989 p. 22.
- 39 National Volunteer Fire Council and the United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and recruitment in the volunteer fire services*, Emmitsburg 1995 p. 2.
- 40 Federal Emergency Management Agency, *Local participation*, Washington DC, 1989 p. 3.
- 41 E.L. Quarantelli, *Community Crisis: An Exploratory Comparison of the Characteristics of Disasters and Riots*, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 1 no.2 June 1993 p. 69
- 42 A.G.W. Ruitenbergen en J. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag 2004 p. 87.
- 43 A.M. Gerritssen, *Moreel optreden in crisissituaties in: Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001 p. 26, A.G.W. Ruitenbergen en J. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag 2004 p. 57, 61 en 110-111 en S. Lowe en A. Fothergill, *A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior after September 11th in: J.L. Monday, Beyond September 11th, an account of post-disaster research*, Colorado 2003 p. 294-295.
- 44 S.Lowe en A. Fothergill, *A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior after September 11th in: J.L. Monday, Beyond September 11th, an account of post-disaster research*, Colorado 2003 p. 309, A.G.W. Ruitenbergen en J. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag 2004 p. 112 en 123 en W. Luyendijk en R. Schoof, *Burgers bij ramp niet direct achter rood-witte lint: in NRC van 25 november 2004* p. 3.
- 45 J.W. Jones, *Local government in Britain*, Baden-Baden 1991 p. 167-172.
- 46 J. Graham e.a., *A comparative study of firefighting arrangements in Britain, Denmark, the Netherlands and Sweden*, Londen 1992 p. 231.
- 47 Office of the Deputy Prime Minister, *The Fire and Rescue Service Retained Duty System, A Review of the Recruitment and Retention Challenges*, Londen 2005 p. 56 en, Fire prevention Fire Engineers Journal, *Retaining control*, April 2005 p.23 en A. Zeilmayr, *Les sapeurs-pompiers volontaires: comparaison européenne in: Sapeur-pompier*, jaargang 105 nr. 858 december 1994 p. 800-806.
- 48 P. Bates, *Retained fire fighters in the United Kingdom*, in: *Premier symposium Européen des sapeurs-pompiers volontaires*, Fédération nationale des sapeurs-pompiers, Straatsburg 1996 p. 135 en Fire prevention Fire Engineers Journal, *Retaining control*, April 2005 p.23 en Office of the Deputy Prime Minister, *The Fire and Rescue Service Retained Duty System, A Review of the Recruitment and Retention Challenges*, Londen 2005 p 18.
- 49 A.A. Jackson, *Recent developments in civil protection and the implications for disaster management in the United Kingdom*, International journal of mass emergencies and disasters 1994 vol. 12 nr. 3 nov. p. 345355.
- 50 A.Z. Keller en H.C. Wilson, *Emergency planning in the 90's*, Letchworth 1991 p. 321.
- 51 B. van der Boom, *Atoomgevaar? Dan zeker B.B. De geschiedenis van de bescherming bevolking*, Den Haag 2000 p. 58, A. Mauck, *Civilian Defense in the United States: 1940-1945*, Washington 1946 p. 47, London Fire and Civil Defence Authority, *Under Fire, the Blitz Remembered*, Londen 1992, p. 2.
- 52 T.J. Kerr, *Civil Defense in the United States, Bandid or Holocaust?* Boulder 1983 p. 28.

- 53 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 160-163.
- 54 T.J. Kerr, *Civil Defense before 1950: The roots of Public Law*, Washington 1966 p. 165-166.
- 55 E. Vermathen, *De vrijwillige politie Limburg-Noord. Het zwarte schaap met de vijf poten. De interpersoonlijke arbeidsrelatie tussen de beroepspolitie en de vrijwillige politie bij de regiopolitie Limburg-Noord*, Nijmegen 1999 p. 45.
- 56 J. Graham e.a., *A comparative study of firefighting arrangements in Britain, Denmark, the Netherlands and Sweden*, Londen 1992 p. 22 en *Fire Prevention Fire Engineers Journal*, What a performance, April 2005 p. 18 en Office of the Deputy Prime Minister, *The Fire and Rescue Service Retained Duty System, A Review of the Recruitment and Retention Challenges*, Londen 2005 p 86.
- 57 *Sécurité civile et industrielle, Loi no. 87565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*, 1987 (377) sept. p. 3142.
- 58 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 191.
- 59 Ministère de l'intérieur, Directorate de la Sécurité civile, *Les structures nationales de protection civile*, uitgave door de Commission de Communautés Européennes, DG XI Brussel 1995 p. 10.
- 60 P. Lagadec, *États d'Urgence, Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Parijs 1988 p. 7.
- 61 Ministère de l'intérieur de l'aménagement du territoire, *Les sapeurs pompier volontaires en France*, Parijs 1997 p. 8.
- 62 F. Boulard en M. Lafourcade, *Risque majeur l'organisation des secours in: Face au risque* (225) augustus/september 1986 p. 64 en 67.
- 63 Bundesministerium des Innern, Zivilschutz in Deutschland: *Programm für die Zukunft in: Notfallvorsorge und Zivile Verteidigung*, 1994 Jhr. 26 nr. 2 II, p. 8.
- 64 N. Elias, *The court society*, Oxford 1984 p. 450 Oorspronkelijke titel: *Die höfische Gesellschaft*, Darmstadt/Neuwied 1969.
- 65 E.P. Döbbeling, *The collaboration between professional and voluntary firefighters' corps in Germany*, Straatsburg 1996 p. 107 en *Feuerwehr Fachzeitschrift, Aus dem Bundestag: Bürgerschaftlichen Engagement von Frauen am Beispiel Feuerwehr*, november 2002 p. 675-680.
- 66 K. Lenk, *Organisationsprobleme des Katastrophenschutzes*, in: *Notfallvorsorge und Zivile Verteidigung*, 1992 Jhr. 24 nr. 1, p. 16.
- 67 W.G.L. Leenders, *Als de hemel valt, Bescherming bevolking tussen fantasie en werkelijkheid*, Tilburg 2001 p. 85 en B. van den Boom, *Atoomgevaar, dan zeker de BB. De geschiedenis van de bescherming bevolking*, Amsterdam 2000 p. 303-304.
- 68 Tweede Kamer 1990-1991, 22 009, nrs. 1-2, p. 1.
- 69 Wet rampen en zware ongevallen, Artikel 2 en 11, Den Haag 1985
- 70 Brandweerwet, Artikel 1, lid 6, Den Haag 1985.
- 71 H.W.G.L. Leenders, *Als de hemel valt, Bescherming bevolking tussen fantasie en werkelijkheid*, Tilburg 2001 p. 290-292 en B. van den Boom, *Atoomgevaar? Dan zeker BB. De geschiedenis van de Bescherming Bevolking*, Amsterdam 2000 p. 309-315.
- 72 Wet rampen en zware ongevallen, Artikel 11, Den Haag 1985.
- 73 M.W.J.A. Hertoghs, P.H.M. Rambach, *Rampen op de grens*, Maastricht 1997 p. 29-35.
- 74 A.G.M. van der Vondervoort en M.W. Tops, *Vrijwilligers openbare orde en veiligheid, verslag van een onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden*, Diemen 2003 p. 4 -14.
- 75 Algemene Rekenkamer, *Vorbereiding op de rampenbestrijding*, Kamerstukken 11 2000-2001, 27 795, nr. 2001 p. 43 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag 2004 p.7
- 76 D.A. van den Wall Bake e.a., *Zicht op voortgang. Vooruitgang in zicht*, Utrecht 2001 p. 36, 110 en 119 , E.R. Muller e.a., *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn 2004 p. 780 en 784 en H. Boutellier, *De Veiligheidsutopie, Hedendaags onbehagen en verlangens rond misdaad en straf*, Den Haag 2002 p.3
- 77 J.R. Hulst, *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. Een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting*, Delft 2000 p. 180-181.
- 78 R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Delft 2001 p. 252.

- 79 J. Lubberman en J. Bouwmeester, *De arbeidsmarkt voor brandweerofficieren*, Leiden 2000 p. 11 en J. Bouwmeester e.a. *De behoefte aan hoger opgeleiden bij de brandweer*, Leiden 2004 p. 4 en 9 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 6.
- 80 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 58 en M.J. Van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 49 en J. Bouwmeester e.a. *De behoefte aan hoger opgeleiden bij de brandweer*, Leiden 2004 p. 4 en 19
- 81 B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 11, 12 en 42
- 82 M.J. Van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 45-49 en 78-87) en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 153 en 154 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 17
- 83 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 21.
- 84 Centraal Bureau voor Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 56.
- 85 B. Nooteboom, *Vertrouwen, Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*, Schoonhoven, 2002 p. 16-20 en 183-212.
- 86 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 12-23 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 22-24 en 32-35
- 87 B. Franklin, *The autobiography of Benjamin Franklin*, New Haven 1975 p. 174.
- 88 M. Van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 53-55.
- 89 K.E. Weick, *The social psychology of organizing*, Massachusetts 1979 p. 3.
- 90 A. Burger en P. Dekker, *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag 2001 p. 106.
- 91 E. Gijzen, *De vrijwillige brandweerman, Een verkennend onderzoek naar zijn positie*, Den Haag 1982 p. 48.
- 92 D.L. Sills, *The Volunteers, means and ends in a national organization*, Free Press Illinois 1955 p. 84 e.v. en E.G. Clary en M. Snyder, *A functional analysis of altruism and prosocial behaviour: the case of volunteerism* in: M.S. Clark (red.), *Prosocial behavior*, Sage Londen 1991 p. 119-148.
- 93 E. Gijzen, *De vrijwillige brandweerman, Een verkennend onderzoek naar zijn positie*, Den Haag 1982 p. 48.
- 94 Rijks Psychologische Dienst, *De brandweervrouw feiten en meningen*, Den Haag 1986 p. 2, M.A.M.M. Beljaars en J.M. Dagevos, *Brand meester met minderheden*, Rotterdam 1996 p. 1. en J. Thiessen, Boeien, Binden en Behouden van vrijwilligers. Een onderzoek naar de beschikbaarheid van vrijwilligers voor hulpverleningsorganisaties in 2015, Weert 2004 p. 6 en 67 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 7
- 95 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 160-161.
- 96 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 22-27.
- 97 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 53-55.
- 98 J. H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 42-46 en M. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 38-42.
- 99 Nieuwe Rotterdamse Courant, *Veiligheid ambulance gaat boven snelheid*, 30 januari 2002.
- 100 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 121- 129 en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 95- 97 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 31-396
- 101 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 13-17.
- 102 M. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 118.
- 103 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 114, 124 en 125 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 36
- 104 E.G. Clary en M. Snyder, *A functional analysis of altruism and prosocial behaviour: the case of volunteerism*, in: M.S. Clark (red.) *Prosocial behaviour*, Sage Londen 1991 p. 119-148 en J.C. Wakefield, *Is altruism part of human nature?* Social Service Review 6, 7 1993 p. 3.

- 105 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatistiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 54 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 12, 42 en 47
- 106 J.M. Polak, C.J.N. Versteden, *De cafébrand in Volendam, Een brand om van te leren*, Haarlem 2001 p. 19 en H.W.G.L. Leenders, *Als de hemel valt, Bescherming bevolking tussen fantasie en werkelijkheid*, Tilburg 2001 p. 88.
- 107 A. de Swaan, *De Mens is de Mens een Zorg*, over verstatelijking van arrangementen in: *De Gids* 1976 nr. 1-2 p. 35.
- 108 J. Janssens, C. van Lindert, *Een zware wissel? Onderzoek naar knelpunten in wet- en regelgeving voor vrijwilligers in de sport*, 's-Hertogenbosch 2001 p. 32 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, Amsterdam 2005 p.9-10 en 42 en Sociaal Cultureel Planbureau, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht, Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Den Haag 2005 p. 52-61
- 109 M.J. Van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 128 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p.35-39

**VRIJWILLIGERSWERK BIJ DE BRANDWEER
IN WEERWIL VAN
PERMANENTE BESCHIKBAARHEID,
RISICOVOLLE OMSTANDIGHEDEN
EN CONFRONTATIES MET LEVEN EN DOOD**

5.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag waarom West-Europese en Noord-Amerikaanse brandweerorganisaties ook in de huidige tijd nog steeds zo succesvol kunnen beschikken over vrijwilligers, ondanks permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood. Het brandweerkorps is vaak lokaal ingebed en verankerd. Dit maakt de vrijwillige brandweer tot het cement van veel lokale gemeenschappen. Het brandweerkorps zelf is ook een uiting van teamgeest. 'Volunteer fire departments are strategic in engendering community solidarity and identity' (1) Lozier 1976. De hoeveelheid externe en interne binding is mede afhankelijk van de verenigingstraditie van een land en van de 'couleur locale'. De herkenning binnen de lokale gemeenschap en het eigen brandweerkorps en de hierbij behorende erkenning behoren tot de positieve kanten van het werken bij de vrijwillige brandweer. Daarnaast zijn spanning, avontuur, hulpverlening en een zinvolle vrijetijdsbesteding de meest aantrekkelijke kanten van de functie.

Burgers verlenen op een door henzelf gereguleerde manier hulp aan anderen. De voordelen van zelforganisatie bij hulpverlening zijn discretie, bevordering van de sociale cohesie, participatie binnen de samenleving en lagere kosten. Discretie staat centraal in de aard van de relatie tussen slachtoffer en hulpverlener en is vergelijkbaar met de relatie tussen ouders en kinderen. Dit geldt in een versterkte mate voor situaties van leven en dood, situaties waarbij mensenlevens worden bedreigd en waar sprake is van hulpeloosheid en machteloosheid. Als gevolg hiervan worden aan het helpen van mensen in machteloze en hulpeloze omstandigheden hoge eisen gesteld. Dit is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor de waardering en het respect, die brandweervrijwilligers van andere mensen ontvangen. Deze waardering vormt op haar beurt weer een belangrijke verklaring voor de motivatie van brandweervrijwilligers. Er bestaat een wederkerigheidsrelatie tussen het verlenen van hulp, het ontvangen van waardering en het bevredigen van behoeften aan spanning en avontuur.

Centraal in dit hoofdstuk staan de specifieke kenmerken van het vrijwilligerswerk bij de brandweer. Deze kenmerken maken dit vrijwilligerswerk bijzonder. Welke mensen zijn zonder dwang bereid om voor nacht en ontij beschikbaar te zijn en hun leven te riskeren voor relatieve buitenstaanders? In dit hoofdstuk worden deze specifieke kenmerken beschreven en wat zij betekenen voor de vrijwilligers zelf. De betekenis die brandweervrijwilligers zelf toekennen aan hun vrijwilligerswerk is gebaseerd op (recent) onderzoeksmateriaal en gesprekken die met brandweerlieden zijn gevoerd. Er wordt verklaard waarom Amerikaanse en West-Europese brandweerorganisaties nog steeds over brandweervrijwilligers kunnen beschikken. Dit terwijl er door een proces van verzakelijking van het vrijwilligerswerk bij de brandweer een toenemende spanning is ontstaan tussen de hartstocht van vrijwilligers om dit specifieke vrijwilligerwerk te verrichten, en het voldoen aan de gestelde competentie-eisen die gelden voor het vrijwilligerswerk bij de brandweer. Het vrijwilligerswerk bij de brandweer is door de aspecten van leven en dood niet vrijblijvend. Dit betekent ook dat vrijwilligers bij de brandweer zich dienen te verantwoorden, indien er door toedoen van hun handelen nadelige gevolgen voor anderen hebben plaatsgevonden.

De waardering en het respect van burgers die brandweervrijwilligers ontvangen, hangen samen met de specifieke eisen die aan brandweerlieden in vrijwillige dienst worden gesteld, zoals de bereidheid van brandweervrijwilligers om 24 uur per dag, zeven dagen per week, risicovolle werkzaamheden te verrichten en geconfronteerd te worden met aspecten van leven en dood. Permanente beschikbaarheid (24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar) is noodzakelijk, omdat rampen nooit kunnen worden uitgesloten en altijd onverwachts gebeuren. Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk is de inzetbaarheid onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen onder druk komen te staan. Permanente beschikbaarheid komt niet alleen tot stand door de bereidheid van brandweervrijwilligers, maar ook steeds meer met behulp van ondersteuning door werkgevers in het hoofdberoep en de directe sociale omgeving (hoofdstuk 4). Een ander specifiek kenmerk is het vrijwillig verrichten van risicovolle werkzaamheden. Hierin onderscheidt het werken van vrijwillige brandweerlieden en rampenbestrijders zich met het gebruikelijke vrijwilligerswerk. Brandweerwerk blijft in vergelijking tot veel andere werkzaamheden meer risico's inhouden. De risico's voor brandweervrijwilligers en voor brandweerlieden in beroepsdienst richten zich niet alleen op fysieke aspecten, maar ook op de zware psychische belasting van hulpverleners.

Situaties van collectieve stress kunnen voor slachtoffers en hulpverleners bijna dezelfde betekenis hebben. Beiden verkeren in situaties van bedreiging en onzekerheid. Slachtoffers verkeren vaak in hulpeloze situaties en hulpverle-

ners ervaren soms machteloosheid, omdat zij niet in staat zijn om alle mensen te redden of dat zij soms afwegingen tussen leven en dood dienen te maken. De mate van intensiteit en frequentie van deze schokkende gebeurtenissen bepaalt of er sprake is van traumatische ervaringen, die medisch gezien klachten kunnen veroorzaken (2) *National Volunteer Fire Council 1996*. Het werken als (vrijwillige) hulpverlener in noodsituaties is van groot belang voor een samenleving. Zij moeten soms in zeer ongunstige omstandigheden adequaat hun taken verrichten, omdat het hierbij vaak gaat om situaties van leven en dood. Deze specifieke kenmerken zijn algemeen en gelden voor vrijwilligers zowel bij de brandweer in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland als in Nederland.

De grootste verschillen tussen de landen onderling zijn de inroostering van 'retained fire fighters' in Groot-Brittannië, de grotere risico's voor vrijwillige brandweelieden in de Verenigde Staten en de grotere inbedding van de vrijwillige brandweer binnen het lokale bestuur en de verschillen in rechtspositie, verzekeringen en aansprakelijkheid van brandweervrijwilligers. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige aspecten van vrijwilligheid bij de brandweer in het ene land van een heel andere orde zijn dan in een ander land. In Duitsland is er bijvoorbeeld sprake van Ehrenamtliches Engagement (3) *Feuerwehr Fachzeitschrift 2002*, terwijl Groot-Brittannië beschikt over retained fire fighters (4) *Bates 1996 Office of the Deputy Prime Minister 2005 en Fire Prevention Fire Engineers Journal 2005*. Beide groepen worden als vrijwilligers bij de brandweer beschouwd, maar de Engelse retained fire fighters ontvangen wel een normale uurvergoeding voor het verlenen van hulp aan anderen en de Duitse Ehrenamtlichen ontvangen geen uurvergoeding. Dit hangt samen met historische en culturele verschillen. (5) *Hofstede 1991*.

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals toenemende concentraties van mensen en concentraties van brandbare en explosieve stoffen zijn van invloed op het stijgend aantal taken van de brandweer. Bovendien worden er door de toenemende claimcultuur ook hogere kwaliteitseisen aan de brandweer gesteld. De brandweer wordt dus steeds professioneler en dit betekent dat het steeds moeilijker wordt om geschikte kandidaten te vinden voor de vrijwillige brandweer. Er ontstaat spanning tussen de gestelde eisen en de mate waarin (potentiële) brandweervrijwilligers hieraan kunnen voldoen. Potentiële brandweervrijwilligers ervaren een aantal aspecten, voordat zij zich aanmelden als vrijwilliger bij de brandweer. Het gaat hierbij om de grote tijds- en opleidingsbelasting, geringe toegankelijkheid en om een aantal specifieke kenmerken van het vrijwilligerswerk bij de brandweer zoals sterke doelgerichtheid en confrontaties met leven en dood (6) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*.

Door een toename van de geschiktheidseisen kunnen mensen die bereid zijn om brandweervrijwilliger te worden zichzelf niet (meer) in staat achten om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. De bereidheid van mensen om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten wordt steeds meer beïnvloed door de vereiste geschiktheidseisen, de hoeveelheid belasting en de hiermee samenhangende ondersteuning door werkgevers en partners. Het vrijwilligerswerk bij de brandweer is zeker geen 'stervende institutie', maar wordt wel op enkele punten bedreigd. Dit geldt zowel voor gebieden met economische problemen als gebieden met economische groei. In beide gebieden zijn er problemen met de beschikbaarheid tijdens kantooruren (7) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Er is in Nederland een ontwikkeling gaande waarbij steeds minder mensen zich geschikt achten om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten (8) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Brandweerorganisaties die overwegend uit vrijwilligers bestaan en in de vrije tijd van mensen op dezelfde wijze gaan opereren als normale arbeidsorganisaties lopen het risico te veel te eisen van brandweervrijwilligers, met als gevolg dat de mogelijkheden om deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk te verrichten kleiner worden. Het lijkt erop alsof het vrijwilligerswerk bij de brandweer steeds meer beschouwd wordt als een verlengstuk van een normale arbeidsorganisatie. Zo'n organisatie kan voor sommige mensen juist weer aantrekkelijk zijn (9) *Van Meegdenburg e.a. 2002 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. Hierbij gaat het om functionele aspecten zoals vaktechnische aspecten, opstapmogelijkheden voor een functie in beroepsdienst bij de brandweer en het vergroten van loopbaanmogelijkheden (doing for). Het gevolg hiervan kan zijn dat de gezelligheidsaspecten en het behoren tot een groep zullen afnemen (doing with). Dit onderscheid manifesteert zich vooral tussen de zogenaamde oude en nieuwe vrijwilligers. De motivatie van brandweervrijwilligers om vrijwilligerswerk bij de brandweer als een vorm van zinvolle vrijetijdsbesteding en als compensatie van een veel-eisend hoofdberoep te zien kan spanningen opleveren indien de gestelde eisen te hoog worden. Maar het vrijwilligerswerk bij de brandweer is door de aspecten van leven en dood niet vrijblijvend.

5.2

Specifieke kenmerken van het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer

Vrijwilligers bij de brandweer zijn bereid om zonder dwang of normale vergoeding 24 uur per dag, zeven dagen per week risicovolle werkzaamheden te verrichten en geconfronteerd te worden met aspecten van leven en dood. Werkzaamheden die gewoonlijk als een collectief goed worden beschouwd. De specifieke kenmerken van vrijwilligers bij de brandweer zijn: permanente

beschikbaarheid, het verrichten van risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood. Hiermee onderscheiden brandweervrijwilligers zich ook van veel vormen van het gebruikelijke vrijwilligerswerk. Ondanks deze kenmerken wil dat nog niet zeggen dat de brandweer een bijzondere organisatie is, aangezien veel organisaties continu diensten leveren en er meer werkzaamheden zijn die risico's voor de gezondheid inhouden. Dit geldt ook voor sommige vormen van modern vrijwilligerswerk zoals het werken voor Greenpeace en Artsen zonder Grenzen. Brandweervrijwilligers zijn geen helden, maar normale mensen van vlees en bloed. Mensen, die goed doen voor anderen, maar dit combineren met aspecten die zij zelf aantrekkelijk of belangrijk vinden zoals spanning en avontuur. Hierdoor ontvangen brandweervrijwilligers waardering en respect van anderen voor zaken die zij zelf belangrijk en leuk vinden. Dit is een belangrijke verklaring voor de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten.

5.3

Permanente beschikbaarheid

5.3.1

Branden en rampen zijn niet uit te sluiten en gebeuren altijd onverwachts

Branden komen afhankelijk van het brandrisico in meer of mindere mate voor. Branden ontstaan onverwachts en kunnen zich op elk willekeurig moment voordoen. Er is altijd een grote mate van onvoorspelbaarheid wanneer en in welke vorm zich branden en rampen zullen manifesteren. Hoewel branden voor een groot gedeelte kunnen worden voorkomen is het ondenkbaar dat branden volledig kunnen worden uitgesloten. Zelfs al zouden preventie maatregelen tot het uiterste worden doorgevoerd, dan nog is het ondenkbaar dat branden niet meer zullen voorkomen. Calamiteiten en ongevallen zijn niet te vermijden en zij zullen zich blijven voordoen. Indien zich branden en andere calamiteiten manifesteren, dan verwachten burgers in nood een permanent beschikbare hulpverleningsorganisatie. Om de veiligheid van burgers te kunnen garanderen, moeten er gedurende 24 uur per dag, zeven dagen in de week mensen beschikbaar zijn om branden te bestrijden en hulp te verlenen. Het is zelfs mogelijk, dat zich meerdere branden tegelijkertijd voordoen, waardoor er permanent reservepotentieel beschikbaar moet zijn. Bovendien zal indien er geen reservepotentieel (meer) voorhanden is, de onderlinge bijstandsverlening tussen brandweerkorpsen geregeld moeten zijn. Het permanent beschikbaar hebben van een relatief grote groep mensen en materieel voor situaties die zich weinig voordoen is een kostbare aangelegenheid. Dit geldt in het bijzonder voor kleine gemeenten, waar het aantal branden en

de hoeveelheid brandschade relatief gering zijn. Hetzelfde geldt voor de rampenbestrijdingsorganisatie. Een ramp komt niet vaak voor, maar als zich een ramp (collectieve bedreiging) voordoet, dan vereist dit de inzet van een grote hoeveelheid mensen en materieel.

Het permanent beschikbaar en in dienst hebben van een grote groep mensen voor mogelijke calamiteiten is eigenlijk onhaalbaar. Welke taken zouden die mensen in normale omstandigheden moeten verrichten? En hoeveel mensen zouden er permanent beschikbaar moeten zijn? Indien mensen zich voornamelijk zouden moeten bezighouden met opleidingen en oefeningen, dan is de kans op demotivatatie en andere ongewenste neveneffecten zeer groot. Bovendien zijn de kosten van zo'n organisatie erg hoog. Terwijl het ook nog maar de vraag is of er in geval van een ramp voldoende mensen beschikbaar zullen zijn. Het is nauwelijks denkbaar dat er continu een zodanige hoeveelheid mensen in dienst is, dat de maximale reikwijdte van brand- en ramprisco's afgedekt kan worden. Desondanks zal bij calamiteiten een grote hoeveelheid mensen moeten kunnen worden ingezet. Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk worden hoge eisen gesteld aan beschikbaarheid, directe inzetbaarheid of paraatheid, coördinatie en improvisatievermogen van mensen en organisaties.

5.3.2

Beschikbaarheidsnuttigheid

In noodsituaties moet gerekend kunnen worden op een grote hoeveelheid mensen die hulp verlenen. Deze hulpverleners dienen beschikbaar en inzetbaar te zijn. Beschikbaarheidsnuttigheid betekent dat bij branden en rampen permanente beschikbaarheid van hulpverleners noodzakelijk is, terwijl het actuele gebruik slechts gedeeltelijk planbaar of voorspelbaar is (10) *Kleerekoper* 1957. Brandweertieners zijn vaak in een brandweerkazerne in afwachting van een brandalarm of vervullen functies bij andere werkgevers dan de brandweer of zijn thuis. Dit is één van de specifieke kenmerken van het werken bij brandbestrijdings- of rampenbestrijdingsorganisaties.

De gevaren die de keuze van het individu om wel of niet een brand te bestrijden kan opleveren voor de belendende percelen kan ertoe leiden dat lokale besturen of samenlevingsverbanden het zich vanwege de externe effecten niet kunnen veroorloven om deze keuzevrijheid aan individuen over te laten. Dit betekent dat het bestrijden van branden en rampen een kerntaak van de overheid is. Hoewel het bestrijden van branden de verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur, hoeft zij deze taak niet per se zelf uit te voeren. De overheid kan dit zelf organiseren of met behulp van particuliere organisaties en particulieren.

Indien particuliere aanbieders niet in staat zijn om alle burgers dezelfde brandweezorg te bieden tegen aanvaardbare kosten, dan moeten lokale besturen de exploitatie van brandweerorganisaties zelf gaan uitvoeren. Zodra burgers bereid zijn om onder de verantwoordelijkheid van lokale overheid branden te bestrijden, dan kan de overheid besluiten om onderlinge verbanden van burgers veiligheidstaken te laten uitvoeren. Het inzetten van vrijwilligers leidt ertoe dat de lasten die hieruit voortvloeien niet enkel en alleen gedekt worden door belastingen, maar ook door de bereidheid van burgers om hieraan vrijwillig deel te nemen. De bereidheid van burgers om op vrijwillige basis branden en rampen te bestrijden verlagen de kosten van de beschikbaarheidsnuttigheid. Daarnaast wordt de betrokkenheid van burgers bij de collectieve veiligheid groter en slachtoffers ontvangen op discrete wijze hulp. In West-Europa en de Verenigde Staten is de organisatie van de brand- en rampenbestrijding een overheidstaak.

De keuzes die door (lokale) overheden op het gebied van de organisatie van de brand- en rampenbestrijding worden gemaakt, hangen samen met de berekende risico's die zij kunnen en willen nemen op basis van het risiconiveau en de eisen die centrale overheden stellen. Meestal worden keuzes op het aanvaardbare veiligheidsniveau gebaseerd. Dat zijn de ervaringen vanuit het verleden. Branden en rampen leiden altijd tot kosten. Enerzijds is er de schade (doden en gewonden, eigendom en exploitatie-verliezen), anderzijds zijn er uit oogpunt van de beschikbaarheidsnuttigheid (11) *Kleerekoper 1957* kosten om een brandweer- en rampenbestrijdingsorganisatie te exploiteren. Het is de taak van lokale besturen en de staat gezamenlijk om te bepalen hoe hoog de kosten van brandweerorganisaties mogen zijn in relatie tot de aanwezige veiligheidsrisico's. Indien de aanwezige veiligheidsrisico's zodanig zijn dat de brandweerorganisatie volledig moet bestaan uit brandweerlieden in beroepsdienst dan zijn de kosten relatief hoog. De exploitatiekosten van brandweerorganisaties die grotendeels uit brandweerlieden in beroepsdienst bestaan, zijn aanmerkelijk hoger dan van brandweerkorpsen die grotendeels uit brandweerlieden in vrijwillige dienst bestaan (12) *Graham e.a. 1992*. Er bestaat vaak een verband tussen risiconiveau, gemeentegrootte en personele samenstelling van het brandweerkorps (13) *Centraal Bureau voor de Statistiek 2004*.

5.3.3

Permanente beschikbaarheid van brandweerlieden in beroeps- of in vrijwillige dienst

Veel organisaties in de samenleving moeten voldoen aan de eis tot permanente beschikbaarheid. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan organisa-

ties in de gezondheidszorg, hulpverlening, politie en leger. In de meeste gevallen is er sprake van rooster- of afroepdiensten. Hierbij is de eis dat mensen een gedeelte van de dag of week beschikbaar zijn voor het uitoefenen van de functie. De permanente beschikbaarheid wordt gegarandeerd door verschillende functionarissen in wisseldiensten. De vraag naar gezondheidszorg en politie-zorg is continu. Het aanbod van diensten in deze sectoren is door de gekozen schaalgrootte zodanig, dat er een permanente beschikbaarheid met behulp van beroepskrachten kan worden gegarandeerd. Voor brandweerorganisaties geldt dit alleen in dichtbevolkte gebieden met een hoog brandrisico. In dunbevolkte gebieden kan permanente beschikbaarheid ook met vrijwilligers worden gewaarborgd. Er zijn geen continue hulpvragen, waardoor het aanbod van hulp variabel ingezet kan worden. Indien er wel een continue vraag naar hulp is dan is er een noodzaak om personeel gedurende vierentwintig uur per dag in te roosteren of te kazerneren. Dit geschiedt dan vaak met personeel in beroepsdienst en ingeroosterde brandweerlieden in vrijwillige dienst. Het kazerneren van brandweervrijwilligers gebeurt meestal in de avonduren en in de weekenden (14) *Van Meegdenburg e.a. 2002*.

Een brandweerorganisatie met weinig uitrukken per dag volstaat met brandweerlieden die weliswaar permanent beschikbaar zijn, maar niet per se permanent aanwezig hoeven te zijn. Veelal zijn zij dan vrijwillig of parttime in dienst van een brandweerorganisatie. In geval van brand, ramp of ongeval worden zij opgeroepen om branden te blussen of om hulp te verlenen. Dit houdt in dat brandweerlieden in vrijwillige dienst 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar zijn voor de brandweerorganisatie, terwijl brandweerlieden in beroepsdienst alleen tijdens hun ingeroosterde werktijd beschikbaar zijn.

Hiermee onderscheiden vrijwillige brandweerlieden zich zowel van andere vrijwilligers, die meestal op vooraf vastgestelde tijdstippen vrijwilligerswerk verrichten en mensen die in onregelmatige dienst werken, maar altijd vooraf weten wanneer zij moeten werken. Het permanent beschikbaar zijn voor het bestrijden van branden en rampen in combinatie met een ander hoofdberoep is fysiek en psychisch zwaar. In veel gevallen moet na een nachtelijke uitruk de volgende dag weer in het hoofdberoep normaal worden gewerkt. Daarnaast heeft de 24-uurs beschikbaarheid in de sociale omgeving nogal wat consequenties. Deze continue beschikbaarheid vraagt veel van partners, gezinsleden, werkgevers in het hoofdberoep, klanten en collega's. Een belangrijk deel van het sociale leven moet worden gewijd aan de brandweer. Gedurende de gehele dag kan de pieper afgaan en dan moeten brandweervrijwilligers ook in actie komen. Een oproep overdag kan plaatsvinden bij de werkgever in het hoofdberoep, thuis bij een klant of in de eigen zaak. Hetzelfde geldt voor de vrije tijd, avonden, nachten en weekeinden.

Dit houdt in dat brandweervrijwilligers voor nacht en ontij beschikbaar moeten zijn binnen een straal van enkele kilometers. Deze 24-uurs beschikbaarheid voor de vrijwillige brandweer kan in de praktijk het volgende inhouden voor vrijwilligers en hun gezinnen: 'Als mijn korps dienst heeft, dan staat de zaak (middenstander) op de eerste en de brandweer op de tweede plaats. Eénmaal thuisgekomen, staat de brandweer op de eerste plaats (of er moeten zich in het gezin natuurlijk belangrijke dingen voordoen). Kijk, een brand komt altijd op momenten dat je er eigenlijk geen tijd voor hebt. Ik heb een éénmanszaak, dus als de pieper gaat zou ik de zaak moeten sluiten. Dat gaat niet. Dit ligt wat gemakkelijker voor mensen met personeel. Op zaterdag als mijn vrouw ook in de winkel staat, lijkt het wat gemakkelijker, maar dan hebben we weer veel klanten en dan zou zij alles in haar eentje moeten opknappen. Mijn vrouw heeft daar een stokje voor gestoken, en terecht, want ik was heel fanatiek. Wij moesten een evenwicht vinden tussen de belangen van de zaak, het gezin en de brandweer. Daarover hebben wij samen goede afspraken kunnen maken. Sindsdien draait het perfect' (15) *Burggraaf* 1989.

Permanente beschikbaarheid wordt in toenemende mate afhankelijk van werkgevers in het beroep en partners. Vrijwilligerswerk bij de brandweer doet niet alleen een beroep op de vrijwilligers zelf, maar ook op de sociale omgeving van deze vrijwilligers zoals de primaire omgeving en de werkgevers in het hoofdberoep. Hierdoor is niet meer alleen de motivatie van brandweervrijwilligers van belang, maar ook de bereidheid van de primaire sociale omgeving om brandweervrijwilligers te ondersteunen bij het uitoefenen van deze hobby. De ontwikkeling in de samenleving naar gelijkwaardigheid heeft de emancipatie van vrouwen bevorderd en dit emancipatieproces heeft ook gevolgen gehad voor de overwegend mannelijke populatie bij de brandweer. 'Het beeld van de werkende man die, gesteund door een zorgzame vrouw, er nog eens drie vrijwilligersbaantjes kon nahouden, verdwijnt als gevolg van de vrouwenemancipatie geleidelijk' (16) *Renooy* 1996. Daarnaast verrichten vrouwen meer dan voorheen productieve taken en als gevolg hiervan zijn mannen zich meer gaan inzetten voor reproductieve taken. Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de permanente beschikbaarheid van vrijwilligers bij de brandweer.

Het permanent beschikbaar zijn vormt in toenemende mate een extra belasting voor brandweervrijwilligers. Deze extra belasting wordt ook veroorzaakt doordat de brandweer zich meer oriënteert op de interne cultuur van de organisatie en minder op de externe omgeving. De brandweer is nog steeds het domein van autochtone mannen. De heersende omgangsvormen worden ook voor een groot deel door deze groep bepaald. Indien de cultuur van de brandweer onvoldoende mee verandert met de maatschappelijke ontwikke-

lingen ontstaan er spanningen met groepen, waarvan de brandweer afhankelijk is zoals werkgevers in het hoofdberoep, primaire omgeving, potentiële brandweervrijwilligers en nieuwe doelgroepen (17) *Beljaars en Dagevos 1996*. De tijdsbelasting van vrijwilligers hangt samen met de tijdsbesteding bij de brandweer, de tijdsbesteding voor het hoofdberoep en de privé-situatie. De belasting van de combinatie hoofdberoep, privé-situatie en vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt als de belangrijkste oorzaak van het uittreden beschouwd. Dit geldt door de extra belasting (privé, werk, brandweer) voor vrouwelijke vrijwilligers sterker dan voor de mannelijke collega's (18) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*.

Permanente beschikbaarheid van brandweerlieden in vrijwillige dienst is noodzakelijk om op de meest onverwachte momenten hulp te kunnen verlenen. Het is de vraag of deze permanente beschikbaarheid gedurende kantoor tijden nog wel haalbaar is. Hoewel het 24 uur beschikbaar zijn voor de vrijwilligers zelf meestal geen probleem is, wordt het door de stijgende afstand tussen wonen en werken, het afnemend aantal kleine zelfstandigen, meer problemen bij werkgevers in het bijzonder tijdens kantooruren, steeds moeilijker om aan de eisen te kunnen voldoen. Er zijn verschillende alternatieven die brandweerorganisaties toepassen om de paraatheid overdag te kunnen garanderen zoals een uitrukorganisatie die overdag uit brandweerlieden in beroepsdienst bestaat (beroepsbrandweer), de eerste uitruk overdag laten verrichten door brandweerlieden die werkzaam zijn bij de gemeente (plichtbrandweer), het inroosteren van vrijwillige brandweerlieden (parttime beroepsbrandweer), het aannemen van vrijwilligers die overwegend dagdiensten uitvoeren en het oproepen van een hoog aantal vrijwilligers om de eerste uitruk te kunnen garanderen (vrijwillige brandweer). De keuze die gemeentebesturen in Nederland hieromtrent maken hangt onder meer samen met de veiligheidsrisico's van de gemeente, de gemeentegrootte, het kunnen beschikken over voldoende brandweervrijwilligers en de financiële mogelijkheden van de gemeente.

Het is de vraag in hoeverre altijd rekening wordt gehouden met de oorzaken van de afnemende beschikbaarheid tijdens de kantooruren. Er kan meer dan nu het geval is aandacht worden besteed aan de relatie met de werkgevers in het hoofdberoep. Het is belangrijk om te weten waarom het voor werkgevers in het hoofdberoep soms moeilijk is om mensen voor de brandweer af te staan. Het gaat hierbij niet alleen om loonkosten, het verstoren van het productieproces, maar ook om zaken als het groot aantal loze alarmen, onbekendheid met gevolgen van arbeidsongeschiktheid en relevantie van brandweeropleidingen voor het bedrijf. Er zijn zeker mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wensen van werkgevers in het hoofdberoep. Dit is ook noodzakelijk om de beschikbaarheid van vrijwilligers overdag op peil te houden. Het afstaan

van werknemers voor de vrijwillige brandweer is voor werkgevers in het hoofdberoep een concurrentienadeel. Eigenlijk zou dit concurrentienadeel door fiscale en sociale tegemoetkomingen gecompenseerd dienen te worden. Bovendien moeten er technische en juridische maatregelen genomen worden om het aantal loze alarmen terug te dringen. Daarnaast kunnen brandweeropleidingen geïntegreerd worden in het regulier onderwijs, waardoor de diploma's ook maatschappelijke betekenis krijgen. Daarnaast kunnen andere groepen die beschikbaar maar niet geschikt voor brandbestrijdingstaken zijn, benaderd worden voor ander vrijwilligerswerk bij de brandweer of voor ondersteunende werkzaamheden bij de brandweer. Deze functies kunnen zich richten op de gehele veiligheidsketen.

5.4

Risicovolle werkzaamheden

5.4.1

De ontwikkeling van veiligheidsrisico's voor brandweelieden

In de oude stad Rome werd door het grote brandgevaar het eerste beroeps-brandweerkorps opgericht. Dit brandweerkorps bestond na de oprichting alleen uit slaven en later uit soldaten. Deze slaven en soldaten werden door de stadsbestuurders gedwongen om branden te bestrijden (19) *Goudsblom 1992*. Het was destijds niet ongebruikelijk om gevaarlijk werk, zoals het werken in de zilvermijnen door gevangenen en slaven te laten uitvoeren. De hoge veiligheidsrisico's veroorzaakten dat dwang in die tijdperiode waarschijnlijk het enige kenbare en effectieve middel was om mensen gevaarlijk en oneervol werk te laten verrichten. Hetzelfde gold voor de Middeleeuwen. Het mythische beeld van brandweelieden die als wachters gevaren trotserend, mensen redden en door strijd het vuur versloegen kwam niet overeen met de werkelijkheid. Voor niemand was het in de Middeleeuwen een eer om brandweerkorps te moeten doen. Er konden zich altijd onverwachte situaties voordoen. Een muur kon omvallen, huizen konden instorten en het vuur kon mensen omsingelen. Doordat zulke onzekere en onberekenbare situaties veelvuldig voorkwamen, begaven de meeste mensen zich zo snel mogelijk naar veiliger oorden. Het waren niet alleen de feitelijke risico's die mensen bang maakten voor branden. In die tijd waren branden voor hen natuurverschijnselen, waartegen toch niet veel ondernomen kon worden (20) *Elias 1971*, dus vluchtgedrag kwam vaker voor dan hulpgedrag. Uit deze periode zijn mythen over zelfredzaamheid van burgers ontstaan die ook in de moderne tijd nog steeds niet zijn verdwenen (21) *Qurantelli 1999*.

In het verleden is er sprake geweest van een verband tussen enerzijds de gebrekkige organisatie, de lage effectiviteit, het lage aanzien en risico's van de brandbestrijding en anderzijds de geringe motivatie om branden te bestrijden. De risico's van het brandweerwerk hangen nauw samen met de (externe) veiligheidsrisico's, de organisatie van de brandbestrijding, de hulpmiddelen die brandweerlieden ten dienste staan en de wijze waarop mensen omgaan met de veiligheid van anderen en hun eigen veiligheid. Ten gevolge van verbeteringen in de organisatie, het gebruik van verbeterde technische hulpmiddelen en het stellen van strengere brandveiligheidsvoorschriften door overheden zijn de risico's van het bestrijden van branden voor mensen meer aanvaardbaar geworden. Naarmate natuurverschijnselen meer beheerst konden worden, namen brand- en ramprisco's af en ook de risico's voor hulpverleners. Als gevolg hiervan is dwang van buitenaf steeds meer vervangen door zelfdwang.

Dit is een belangrijke verklaring voor het ontstaan van organisatorische verbanden tussen mensen die op basis van zelfbinding bereid waren om zonder dwang risicovolle taken te verrichten. Het verhogen van het aanzien van de brandweerorganisatie als geheel heeft ervoor gezorgd dat de status van de brandbestrijding behoorlijk is gestegen. Het was geen last en bedreiging meer om branden te blussen, maar het werd als een eer en een uitdaging beschouwd om branden bij anderen te blussen. Het gevolg hiervan was dat de motivatie bij burgers voor het bestrijden van branden groter is geworden. Zie ook hoofdstuk 2: De totstandkoming van de vrijwillige brandweer als sociaal proces.

De verhoging van het aanzien en de status van de brandweer en de hiermee samenhangende hogere sociale waardering maakte het eenvoudiger om mensen bereid te vinden om op vrijwillige basis branden te bestrijden. In het begin waren dit vooral mensen uit de hogere en middengroepen van de samenleving. Na verloop van tijd waren de meeste sociale groepen vertegenwoordigd in vrijwillige brandweerorganisaties. Hoewel de risico's voor brandbestrijders zijn afgenomen is het bestrijden van branden en rampen niet zonder risico's. Om anderen te redden of om schade te beperken zijn soms gevaarlijke acties noodzakelijk. Daarom is het niet vanzelfsprekend dat mensen zich vrijwillig, zonder dwang en vergoeding in gevaarlijke en soms levensbedreigende situaties zullen begeven. Het als brandweervrijwilliger redden van mensen in levensbedreigende situaties met gevaar voor eigen gezondheid en leven is bijzonder. Indien burgers in geval van nood omwille van hun medemensen, zonder dwang bereid zijn al hun beslommeringen opzij te zetten en bij het uitoefenen van deze taken zelfs bereid zijn hun leven te riskeren, dan kunnen zij rekenen op veel respect en waardering van hun medeburgers (22) *Goudsblom 1992*.

Over een langere periode in de geschiedenis zijn de risico's voor brandweerlieden afgenomen. Maar ten gevolge van de toenemende industrialisering en technologisering zijn de veiligheidsrisico's voor brandweerlieden weer gestegen. Sindsdien worden er explosieve, chemische, nucleaire, bacteriologische en stoffen gebruikt met behoorlijke veiligheidsrisico's voor de omgeving. Indien er ongevallen met gevaarlijke stoffen plaatsvinden dan zijn de uitwerkingen niet altijd bekend. Dit kan voor brandweerlieden extra veiligheidsrisico's inhouden. Acceptabele veiligheidsrisico's hangen voor brandweerlieden veelal samen met risico's die in het verleden hebben bestaan. Zodra de veiligheidsrisico's zich wijzigen proberen mensen deze weer in evenwicht te brengen met de voorgaande situatie (homeostase). De risicobeleving van mensen wordt veel meer bepaald door ervaringen met risico's en kenbare risico's, dan dat er objectieve en rationele normen voor risico's bestaan. Dit is ook de verklaring voor de veiligheidsparadox (23) *Van Duin 1996* die bestaat tussen het nemen van veiligheidsmaatregelen en het gegeven dat het veiligheidsniveau van brandweerlieden nauwelijks stijgt. Dit wordt veroorzaakt doordat mensen meer risico's gaan nemen, naarmate de risico's kleiner worden. Met het gebruik van moderne adembeschermingsmiddelen zijn de risico's voor brandweerlieden gedaald ten opzichte van de situatie die daarvoor bestond zonder adembeschermingsapparatuur. Deze apparatuur maakt het mogelijk om langer binnen te blijven. Een betere uitrusting kan bovendien een gevoel van onkwetsbaarheid oproepen, met als gevolg dat weer meer risico's genomen worden en de risico's voor brandweerlieden gelijk zijn gebleven ten opzichte van de vorige situatie. Overigens is het onbedoelde gevolg van het nemen van deze veiligheidsmaatregelen door brandweerlieden dat het veiligheidsniveau van burgers stijgt.

De veiligheidsrisico's voor brandweerlieden worden niet alleen veroorzaakt door (externe) veiligheidsrisico's, maar brandweerlieden nemen zelf soms ook behoorlijke risico's. Het komt regelmatig voor dat brandweerlieden bij repressief optreden eerst actie ondernemen en daarna pas gaan denken over de veiligheidsrisico's van het optreden (24) *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999*. De eigen veiligheid wordt vaak ondergeschikt gemaakt aan het verlenen van hulp aan anderen. Spanning en avontuur, dus het nemen van risico's is een deel van de motivatie van brandweervrijwilligers (25) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998 en Mittendorff 2004 en Office of the Deputy Prime Minister 2005*. Bovendien wordt hun maatschappelijke waardering ontleend aan de risico's die moeten worden genomen om anderen te redden. In een samenleving waar de toppen en dalen zijn afgevlakt en veiligheid een centrale doelstelling is geworden kan het nemen van veiligheidsrisico's juist als een compensatie dienen. Een toenemende risicoloosheid binnen een samenleving kan juist leiden tot een afnemend risicobewustzijn bij mensen. Hierdoor kunnen

mensen onbewust hogere veiligheidsrisico's gaan nemen, omdat mensen er in veel situaties van uitgaan dat de veiligheid toch wel geregeld is. Bovendien kunnen mensen bewust compensatie zoeken in de vorm van risicovolle sporten en hobby's. Daarnaast blijkt dat de acceptatie van vrijwillig genomen risico's zoals verkeer, thuisklussen, risicovolle sporten en hobby's vele malen groter is dan die van onvrijwillig genomen risico's zoals onveilige arbeidsomstandigheden, woonsituaties en externe veiligheidssituaties (26) *Starr 1996 en Helsloot e.a. 2004 en Mittendorff 2004*.

5.4.2

Welke risico's lopen brand- en rampenbestrijders?

De risico's die verbonden zijn met brandweerwerkzaamheden hangen sterk samen met de aard en de feitelijke staat van de bebouwing, de mate van industriële activiteiten, de concentratie van het aantal mensen, de mate van concentratie van gevaarlijke en explosieve stoffen en de mate van professionaliteit van de brandbestrijders. Er zijn behoorlijke verschillen tussen de intensiteit en de frequentie van risicovolle omstandigheden, waarmee brandweerlieden geconfronteerd kunnen worden. Vrijwillige brandweerlieden verrichten weliswaar risicovolle werkzaamheden, maar de frequentie waarmee zij in aanraking komen met gevaarlijke omstandigheden is geringer dan bij brandweerlieden in beroepsdienst. Dit heeft te maken met het feit dat brandweerorganisaties met vrijwilligers vooral voorkomen in gebieden met geringe brandrisico's en geringe concentraties van mensen en brandweerorganisaties met brandweerlieden in beroepsdienst veelal voorkomen in gebieden met grotere brandrisico's en grotere concentraties van mensen. Bovendien lijken organisaties met brandweervrijwilligers voorzichtiger dan beroepskorpsen, omdat zij minder vaak een binnenaanval uitvoeren. Tegelijkertijd leidt minder ervaring met gevaarlijke omstandigheden tot grotere risico's, indien zich toch risicovolle omstandigheden voordoen (27) *Brons e.a. 2003 en Scholtens en Drent 2004*. Dit betekent dat naarmate de beheersing van de omstandigheden groter is, de stress minder wordt (28) *Schabracq e.a. 1995*. Tegelijkertijd kunnen roekeloosheid, onzorgvuldigheid en routinematigheid leiden tot extra risico's.

De risico's die brandweerlieden lopen zijn (29) *Kallenbach 1987*: gasexplosies, stofexplosies, ongevallen met gevaarlijke stoffen, flash-overs en backdrafts, aan het zicht onttrokken branden, plotselinge instortingen, onverklaarbare handelingen van collega's, verkeersongevallen onderweg naar een incident, vallen bij werken op hoogte en calamiteiten in complexe gebouwen. Deze ongevvalsrisico's van brand- en rampenbestrijders hebben vooral betrekking op de uitrukactiviteiten. Brandweerlieden kunnen ook worden geconfronteerd

met psychische risico's, zoals stress en onverwerkte emotionele ervaringen. Daarnaast bestaan er ook risico's op lichamelijk letsel in geval van oefeningen, trainingen en sportactiviteiten. Letsel kan worden opgelopen tijdens de heen- en terugrit naar de plaats van de inzet en op de plaats van een brand, ramp of een ongeval. Veilig en snel handelen gaan vaak niet samen. Verder is er kans op letsel bij het gebruiken van materialen, materieel en bij duikactiviteiten. In de meeste gevallen leiden de op elkaar inwerkende en elkaar versterkende factoren gezamenlijk tot risicovolle en fatale gebeurtenissen. Ruwweg kunnen twee soorten van risicovolle situaties worden onderscheiden:

- de situaties die zich plotseling en zonder aankondiging voordoen;
- de situaties, waarin (bewust) risico's worden genomen, fouten worden gemaakt en waarbij de manier van optreden risico's beïnvloeden en versterken.

In sommige situaties van repressief optreden ontwikkelen zich plotseling en onverwacht zaken op zo'n manier dat zich grote risico's manifesteren. Een belangrijk deel van de ongevallen is te herleiden tot onverwachte, onvoorspelbare en onvoorstelbare veranderingen die zich plotseling voordoen (30) *Kallenbach 1987 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999*. Dit zijn situaties waarin brandweerlieden iets overkomt, zonder dat zij daar op enigerlei wijze iets aan hebben kunnen doen. De aanslag op het World Trade Center in New York op 11 september 2001, waarbij 343 brandweerlieden en 23 politiemensen zijn omgekomen is hiervan het ultieme voorbeeld (31) *Hofland e.a. 2002 en Fire Engineering 2002*.

In veel incidenten spelen op elkaar in werkende en elkaar versterkende factoren vaak een belangrijke rol. De interdependentie tussen preventie en repressie bepaalt niet alleen de hoogte van risico's voor burgers, maar ook voor brandweerlieden. Indien een bepaalde mate van preventie ten onrechte wordt voorondersteld dan kunnen tijdens het uitvoeren van repressieve taken door brandweerlieden onnodige veiligheidsrisico's ontstaan. Een deel van deze risico's is inherent aan de werkzaamheden, waarmee brandweerlieden geconfronteerd kunnen worden. Tijdens brandweerwerkzaamheden kunnen onverwachte veranderingen optreden, situaties, die nauwelijks meer beïnvloed kunnen worden of te maken hebben met de manier van optreden. Typerend voor dergelijke situaties is vaak dat risico's zich juist voordoen in routinematige omstandigheden (32) *Wildavsky 1987*. Routine maakt in zekere zin blind voor situaties die schijnbaar normaal zijn, maar afwijkend blijken te zijn. Standarisatie van brandbestrijdingsprocedures en het oefenen van deze standaardprocedures zijn veiligheidsverhogend voor brandweerlieden, maar standarisaties kunnen ook leiden tot het niet-alert zijn op afwijkingen. Enerzijds leiden ervaring en routine tot een hoger risicobewustzijn en een grotere vakbekwaamheid. Anderzijds kunnen ervaring en routine leiden tot

nonchalance en tot het maken van inschattingfouten. Een vermeende situatieherkenning kan leiden tot een verkeerde inschatting van de situatie. 'Dat hebben wij al zo vaak meegemaakt'. De risico's van brandweerlieden worden vaak sterk beïnvloed door organisatorische aspecten zoals onvoldoende of onjuiste risico-inschatting door leidinggevend, verkeerde inzet van een binnenaanval en een onvoldoende functionerende noodprocedure (33) Van Duin e.a. 1996.

Tijdens de presentatie in Aix-en Provence in 2005 van cijfers over risico's voor brandweerlieden bleek dat in Duitsland en Frankrijk 50-60% van de ongevallen veroorzaakt te worden door het rijden naar de kazerne, naar en van de calamiteit. Roekeloos rijgedrag van brandweerlieden die na de alarmmelding als eerste bij de kazerne willen zijn en (jonge) brandweerschauffeurs die op weg naar de calamiteit disproporionele risico's nemen. Vermoeidheid en onverwerkte emoties veroorzaakt door het bestrijden van branden en het verlenen van hulp, beïnvloeden het rijgedrag van brandweerschauffeurs en brandweerlieden van de calamiteit naar kazerne, huis en werk ook op een negatieve manier.

5.4.3

Het nemen van beslissingen in crisissituaties

Het nemen van beslissingen door brandweerlieden in normale en in risicovolle omstandigheden onderscheidt zich van elkaar. In normale situaties is de tijdsdruk veel minder en zijn ook de afbreukrisico's geringer dan in complexe en stressvolle situaties. De traditionele theorie over besliskunde veronderstelt dat mensen op rationeel analytische wijze tot beslissingen komen.

In deze theorie begint de beslisser met het verzamelen van alle relevante informatie en definieert aan de hand daarvan het probleem en het te bereiken doel. Als tweede stap brengt hij alle denkbare oplossingen in kaart. Vervolgens weegt de beslisser de voor- en nadelen van elk van deze alternatieven. Op basis van die afweging kiest hij de beste oplossing (34) Klein 1997. Hierbij doet zich de vraag voor in hoeverre de traditionele besliskunde geschikt is voor situaties waarin onder tijdsdruk en stress beslissingen genomen moeten worden. De traditionele besliskunde veronderstelt dat stress een negatieve invloed heeft op het nemen van beslissingen (35) Flin 1997. Het is meestal niet mogelijk om onder tijdsdruk alle relevante informatie te verzamelen en vervolgens alle oplossingen tegen elkaar af te wegen. Beslissingen vinden vaak onder tijdsdruk plaats en hierdoor zijn mensen niet in staat om in korte tijd alle denkbare alternatieve oplossingen voor een probleem te inventariseren en af te wegen. Bovendien worden de eigen normen en waarden van de beslis-

sers genegeerd en deze theorie houdt geen rekening met de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de informatie op basis waarvan mensen in de praktijk moeten beslissen.

Voorzover brandweerlieden in normale situaties functioneren kunnen zij door middel van een rationeel besluitvormingsmodel alle relevante informatie verzamelen om daarmee het probleem en het te bereiken doel te kunnen definiëren. Daarna kunnen zij alle denkbare oplossingen in kaart brengen. Vervolgens worden de voor- en nadelen van deze oplossingen met elkaar vergeleken en kan de beste oplossing worden gekozen. Het is echter juist een kenmerk van brandweerlieden dat zij vaak in complexe en stressvolle situaties functioneren die onder tijdsdruk staan en dan is het niet mogelijk om alle relevante informatie te verzamelen om vervolgens alle denkbare alternatieven af te wegen. De kenmerken van rampen of crises zorgen voor een volledig andere sociale werkelijkheid. Dit houdt in dat de brandweerorganisaties eigenlijk over twee organisatiestructuren beschikken. De normale organisatiestructuur die vooral in routinematige situaties wordt gebruikt en een organisatiestructuur die in ongewone en risicovolle situaties wordt gebruikt. Deze twee geheel verschillende situaties kunnen niet beheerst worden door één en dezelfde organisatiestructuur te gebruiken (36) *Flin 1996*.

In de risicovolle en stressvolle situaties zullen brandweerlieden vaak beslissingen nemen op grond van herkenning. Indien een bepaalde optie in het verleden een bevredigend resultaat heeft opgeleverd, dan wordt besloten om zonder afweging van andere opties voor herkenbare oplossingen te kiezen. In de praktijk van risicovolle en stressvolle situaties blijken brandweerlieden onder tijdsdruk zelden alternatieven te vergelijken om tot de beste keuze te komen. Uit onderzoek naar het beslissen onder tijdsdruk is gebleken dat brandweerlieden vaak een voor hen passende en herkenbare keuze maken de zogenaamde 'recognition primed decision making'. 'The fireground commanders argued that they were not making choices, considering alternatives, or assessing probabilities. They saw themselves as acting and reacting on the basis of prior experiences; they were generating, monitoring, and modifying plans to meet the needs of the situations. Rarely did the fireground commanders contrast even two options. We could see no way in which concept of optimal choice might be applied. Moreover, it appeared that a search for optimal choice could still the fireground commanders long enough to lose control of the operation altogether. The fireground commanders were more interested in finding actions those were workable, timely and cost-effective' (37) *Klein 1993*.

De belangrijkste punten van het recognition primed decision making model zijn (38) *Flin 1996*:

- situatierkenning: de beslisser herkent de situatie als bekend of als nieuw. Bij een bekende situatie hoort een stel eveneens bekende en vaak beoefende, reeks acties;
- doelgerichtheid is om een passende actie te kiezen en niet per se de beste;
- in de praktijk kiezen ervaren beslissers voor de voor hen bekende situaties;
- seriële alternatievenvergelijking, waarmee de beslisser op basis van eigen ervaringen een serie alternatieve acties vergelijkt die tot het beoogde doel kunnen leiden;
- rangordebepaling van deze alternatieve acties wordt bepaald door hoe vaak ze al met succes gebruikt zijn in deze situatie;
- mentale simulatie waarmee in gedachten een reeks acties wordt uitgevoerd en wordt bedacht hoe zij zullen werken en de ontwikkeling van de situatie beïnvloeden;
- indien de eerste reeks alternatieve voldoet dan zal de beslisser deze beslissing uitvoeren.

Bij nieuwe situaties is niet altijd direct duidelijk welke acties genomen moeten worden. Op basis van ervaringen is er een grote hoeveelheid alternatieve acties ontstaan die tot het beoogde doel kunnen leiden. Naarmate deze alternatieven vaker met succes in vergelijkbare situaties zijn toegepast, zullen deze acties genomen worden.

De klassieke beslissingstheorie gaat uit van een ideale situatie, waarbij verondersteld wordt dat de beslisser in alle rust zijn informatie kan verzamelen en zijn afwegingen kan maken. Het lijkt alsof de klassieke beslissingstheorie meer een beeld geeft van een laboratoriumsituatie dan van een stressvolle situatie waarin brandweerlieden kunnen komen te verkeren. In zulke situaties zal er mijns inziens vaak de tijd ontbreken om alle relevante informatie te verzamelen om tot de beste afweging te komen. Het terugvallen op situaties die herkenbaar zijn en in het verleden hebben gewerkt lijkt het meest realistisch. Toch kleven hieraan ook enkele risico's. Niet iedereen heeft ervaring met stressvolle situaties en de vraag is of hier ook niet te veel wordt uitgegaan van herkenbare routinesituaties. Situaties kunnen ogenschijnlijk veel op elkaar lijken, maar toch behoorlijk verschillen. Hierdoor kunnen in stressvolle situaties behoorlijke inschattingfouten worden gemaakt.

Het werken bij de brandweer is teamwork en dat betekent dat individuele beslissers beïnvloed worden door het team waar men onderdeel van uitmaakt (39) *Salas 1992*. Een team is 'a distinguishable set of two or more people who interact, dynamically, interdependently, and adaptively toward a common and valued goal/objective/mission, who have a limited life-span of membership'. Aandacht voor groepsprocessen bij de brandweer is belangrijk, omdat de

brandweer op verschillende niveaus als team opereert. Het leveren van hoge prestaties door teams maakt het noodzakelijk dat er duidelijk begrip is, niet alleen van de hoofdtak, maar ook van elkanders rollen en verwachtingen, waardoor zij kunnen anticiperen op elkanders behoeften. De individuele verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen in moeilijke omstandigheden wordt dan een collectieve verantwoordelijkheid. Dit betekent dat bij het nemen van beslissingen in stressvolle situaties ook rekening gehouden zal worden met de verwachtingen van andere leden van het team. Dit verhoogt het draagvlak van de te nemen beslissingen, maar het bergt ook het risico in zich dat ook hier niet altijd de beste oplossing wordt gekozen. Ook het aspect van het zogenaamde 'Freies Ermessen' (de vrije beslissingsruimte om eigen veiligheidsafwegingen te maken) van brandweerlieden speelt hierbij een belangrijke rol.

5.4.4

Veiligheid wordt afgewogen tegen andere doeleinden

Het redden van mensen, dieren en eigendommen is de primaire doelstelling van brandweerorganisaties. Hierdoor wordt vaak de eigen veiligheid ondergeschikt gemaakt aan het redden van anderen. Veiligheid van organisaties is niet het belangrijkste doel, maar één van de tegenstrijdige doeleinden van de organisatie (40) *Sagan 1993*. Veiligheid wordt beleidsmatig afgewogen ten opzichte van andere aspecten zoals economie, milieu en individuele vrijheid van burgers. Hier vindt vaak een kosten-batenafweging plaats. Ook op individueel niveau zijn er situaties, waarbij brandweerlieden hun 'Freies Ermessen' gebruiken om eigen afwegingen te maken en desnoods extra risico's nemen. Hierbij kan ook worden gedacht aan het rijgedrag naar en van een calamiteit. Ten eerste blijken brandweerlieden bij reddingswerkzaamheden, zeker wanneer het collega's of kinderen betreft, grotere risico's te nemen. Ten tweede nemen risico's nog wel eens toe in situaties waar concurrentie en competitie tussen brandweerkorpsen een belangrijke rol spelen. Ten derde nemen risico's toe, doordat er fouten worden gemaakt tijdens het uitrukken en bestrijden van branden. Naast een geringe repressieve praktijkervaring zijn stress, tijdgebrek en nonchalance de voornaamste oorzaken van het nemen van grote veiligheidsrisico's. Stress en tijdgebrek veroorzaken gedragskenmerken van opwindings, gejaagdheid en onnodige haast en hierdoor wordt de kans op het maken van fouten groter. Na langdurige fysieke en psychische belasting ontstaat er oververmoeidheid met een afnemend geestelijk en lichamelijk prestatievermogen. Bovendien kan bedrijfsblindheid leiden tot het gedrag van het onderschatten of geheel niet meer bespeuren van risico's die aan gevaarlijke werkzaamheden zijn verbonden. Daarnaast speelt ook de manier waarop binnen de brandweer wordt omgegaan met veiligheid en de manier van han-

delen tijdens repressief optreden een belangrijke rol (41) *Kallenbach 1987 en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2004*.

Over het algemeen zijn leidinggevenden in brandweerorganisaties zich meer bewust van de risico's waarmee brandweerlieden tijdens repressief optreden geconfronteerd worden dan de uitvoerenden zelf. Leidinggevenden zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de risico's die door brandweerlieden worden gelopen en genomen. Bovendien zijn brandweerlieden die zelf ervaring hebben gehad met één of meer dramatische gebeurtenissen veel bezorgder over mogelijke risico's dan degenen die nog nauwelijks iets ernstigs hebben meegemaakt (42) *Flin 1997 en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2004*. Het risicobewustzijn blijkt voor een belangrijk gedeelte gevormd te worden door de eigen ervaring met gevaarlijke situaties.

Toenemende externe veiligheidsrisico's hebben ervoor gezorgd dat er een grotere aandacht is voor veiligheid van brandweerlieden en dat er meer aandacht wordt besteed aan het risicobewustzijn. Dit manifesteert zich in meer aandacht voor de veiligheid van brandweerlieden. Als gevolg hiervan wordt in het bijzonder op het gebied van wetgeving een toenemende aandacht aan de eigen veiligheid besteed en worden er meer veiligheidsmaatregelen genomen. Toch wordt in Nederlandse wetgeving (43) *Vonk 1996* het begrip 'aanvaardbaar risico' gebruikt. 'Onder bepaalde omstandigheden zullen meer risico's genomen moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het redden van slachtoffers bij brand'. Dit betekent dat de eigen veiligheid van hulpverleners niet altijd per se vooropstaat. Het redden van anderen rechtvaardigt het nemen van risico's. Toch zijn sommige werkgevers van brandweerlieden (lokale overheid) van mening dat brandweerlieden geen extra risico's mogen nemen, ondanks dat zij hiermee het leven van anderen, zelfs kinderen, kunnen redden. 'Een brandweerman had in strijd met de voorschriften zijn persoonlijke beschermingsapparatuur afgestaan aan twee in ademnood verkerende kleine kinderen die zich in het brandende huis bevonden'. De medische kosten die de brandweerman hierbij heeft opgelopen, wilde zijn werkgever (lokale overheid) niet vergoeden. Uiteindelijk heeft de Centrale Raad van Beroep geconcludeerd dat de brandweerman niet verweten kan worden dat hij een keuze moest maken tussen zich gedragen naar de voorschriften of het redden van slachtoffers. 'Dat hij voor het laatste heeft gekozen kan hem bezwaarlijk worden verweten' (44) *Staatscourant 2003*. Uit dit vonnis blijkt dat de rechter enige terughoudendheid heeft betracht in het vellen van een oordeel over het gedrag van de hulpverlener.

Het is niet eenvoudig om achteraf een goed oordeel te vellen over het optreden van hulpverleners in crisissituaties (45) *Muller en Stolker 2001*. Onoverzichtelijke situaties, tijdgebrek en stress leiden ertoe dat het moeilijk is om na afloop

op een verantwoorde manier te zeggen of de hulpverleners hun werk wel of niet goed hebben gedaan. Het is al snel onbillijk indien enerzijds van burgers verwacht wordt dat zij onbaatzuchtig hulp verlenen, om dan later, als de calamiteit achter de rug is vanuit de veilige stoel anderen de maat te nemen. De beste stuurlood staan immers nog altijd aan wal. Dat wil overigens niet zeggen dat niet op een zorgvuldige wijze naar de kwaliteit van de hulpverlening en hulpverleners gekeken mag worden. Het leren van gemaakte fouten dient centraal te staan en niet het in twijfel trekken van de integriteit van de hulpverlener. Het kan immers niet de bedoeling zijn om de huidige en toekomstige vrijwillige hulpverleners zodanig te veroordelen dat deze hulpverleners niet meer bereid zijn om hulp aan slachtoffers van branden, ongevallen en andere calamiteiten te bieden. Het leren van fouten moet erop gericht zijn om deze in de toekomst te vermijden en te voorkomen en te bevorderen dat meer mensen bereid zijn om vrijwillig hulp te verlenen aan anderen.

5.4.5

Omgaan met agressie tegen brandweerlieden

Ondanks het gegeven dat hulpverleners bereid zijn om risico's te nemen voor anderen, worden ook zij in toenemende mate onderwerp van maatschappelijke agressie jegens hen, ofschoon er naar dit betrekkelijk nieuwe onderwerp nog weinig onderzoek bij de brandweer is gedaan. Maar er zijn signalen dat ook brandweerlieden geconfronteerd worden met geweld en agressie (46) *Christelijk Nationaal Vakverbond 2003*. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt doordat brandweerorganisaties steeds meer samenwerken met de politie op het terrein van de openbare orde en dat de hulpverleningsvragen van burgers in een verzorgingsstaat erg hoog zijn. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat brandweerpersoneel eerder met situaties van geweld en agressie te maken krijgt. Bovendien wordt de brandweer als hulpverleningsorganisatie steeds vaker door sommige groepen als verlengstuk van het openbaar gezag beschouwd. Mijns inziens zou een hulpverleningsorganisatie als de brandweer zich moeten realiseren dat het vervullen van een actieve rol in het kader van de openbare orde een bedreiging kan zijn voor de integriteit van de brandweer als hulpverleningsorganisatie.

Uit signalen van hulpverleningsdiensten blijkt dat veel hulpverleningsdiensten de afgelopen jaren geconfronteerd zijn met geweld en agressie van het publiek. De incidenten doen zich niet alleen voor in de grote steden, maar lijken zich eerder te concentreren in bepaalde (aandachts)wijken. Ook is de kans op agressie aanzienlijk groter op bepaalde dagen, zoals rond de jaarwisseling en op Koninginnedag. Een concreet voorbeeld is een ondergrondse contain-

nerbrand in Utrecht, waarbij een groep jongeren de hulpverleners van de brandweer insloten en beletten om weg te rijden. Uiteindelijk moest de politie de brandweer ontzetten. Toen de brandweer een aanklacht indiende bij de politie bleek dat een vader van één van de groep jongeren een aanklacht over agressie door de hulpverleners tegen de brandweer had ingediend... (47) *Schat 2003, Helwig 1999 en Schat 2003*. Wanneer wordt gesproken over agressie tegen hulpverleningsdiensten moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewuste agressie tegen hulpverleningspersoneel zoals het dichtdraaien van brandkranen, het doorsnijden van brandslangen of het bekogelen met projectielen, en agressie als gevolg van criminele activiteiten waarbij de politie en brandweer worden ingeschakeld, zoals bij het ontruimen van een kraakpand of bij het ontruimen van een hennepkwekerij. Geweld en agressie tegen de brandweer kunnen er toe leiden dat de hulpverlening wordt belemmerd. Afgezien van de bedreiging die er vanuit gaat, werken agressie en geweld zeer nadelig voor de motivatie van het personeel en zijn het risico's die ook tot de functie van brandweerlieden zijn gaan behoren.

5.4.6

Het beperken en verzekeren van risico's van vrijwillige brandweerlieden

Brandweerwerk is niet ongevaarlijk. Brandweerlieden kunnen worden geconfronteerd met risicovolle omstandigheden. Veiligheidsrisico's voor brandweerlieden worden niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van het materieel, de tactieken, procedures en opleidings- en oefenfaciliteiten, maar vooral door de ontwikkelingen in de externe omgeving op het gebied van veiligheidsrisico's. Deze ontwikkelingen zijn van grote invloed op de toe- en afname van de risico's, waarmee brandweerlieden kunnen worden geconfronteerd. Soms hebben toenemende externe veiligheidsrisico's een groter effect op risico's van brandweerlieden dan maatregelen die brandweerorganisaties zelf nemen om veiligheidsrisico's voor hun medewerkers te beperken of te voorkomen. Om risico's voor brandweerlieden te beperken zullen allereerst adequate wettelijke maatregelen genomen moeten worden om externe veiligheidsrisico's te verkleinen. Vooral als het gaat om het beperken van risico's van niet-herkenbare en nieuwe risico's zoals wetgeving over het gebruik van gevaarlijke stoffen. Ongevallen met (onbekende) gevaarlijke stoffen kunnen voor brandweerlieden onnodig veel risico's opleveren (48) *Dunn 1992*.

Een proces van 'on the job' trainingen en verbeteringen, frequente realistische simulaties van ongevallen zoals het simulation project and practise en het emergency driving computer based training project en het vergroten van uitdagingen in het werk, kunnen het werken voor brandweerlieden veiliger maken

(49) *Sagan 1993*. Deze voornoemde aspecten versterken elkaar en kunnen voor een zelfregulerende werkeenheid zorgen, waarin brandweerlieden op de werkvloer direct risico's kunnen herkennen en kunnen reageren. Immers het blussen van branden, het redden van mensen en het verlenen van hulp in moeilijke omstandigheden zal voor brandweerlieden altijd bepaalde risico's inhouden. De aard van de werkzaamheden maken dat brandweerlieden risico's lopen om kortdurend dan wel langdurig arbeidsongeschikt te raken. Ook komt het voor dat brandweerlieden overlijden ten gevolge van het bestrijden van branden.

De externe omgeving, waaronder de primaire sociale omgeving en werkgevers in het hoofdberoep, is om onderscheiden redenen vaak meer betrokken bij de gevolgen van risico's die verbonden zijn met het bestrijden van branden, dan de brandweervrijwilligers zelf (50) *Withagen en Verlinden 2000*. De mogelijke gevolgen van de risico's die samenhangen met het werken bij de brandweer kunnen voor de primaire sociale omgeving zodanig zijn, dat brandweervrijwilligers, onder druk vanuit de primaire sociale omgeving of door werkgevers, worden gedwongen om uit te treden. De druk vanuit de primaire sociale omgeving wordt groter, indien brandweerkorpsen met vrijwilligers worden getroffen door een aantal ernstige ongevallen met dodelijke afloop. Als gevolg hiervan ontstaat er angst bij de families van de getroffen brandweerkorpsen (51) *National Volunteer Fire Council 1996*. Dit kan een bedreiging vormen voor het voortbestaan van brandweerkorpsen met vrijwilligers. Voor werkgevers in het hoofdberoep zijn materiële redenen vaak belangrijke overwegingen voor het beperken van mogelijke risico's, aangezien zij bij ongevallen hun werknemers voor kortere of langere tijd moeten ontberen en hiervoor dikwijls de financiële lasten moeten dragen. Risico's voor brandweerlieden zijn nooit geheel uit te sluiten. De aard van de werkzaamheden leidt ertoe dat de brandweer soms met onverwachte riskante situaties wordt geconfronteerd. Ongevallen behoren nu eenmaal tot de risico's van het vak (52) *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999 en Brons 2003*. Wel moeten de risico's die hulpverleners lopen in verhouding staan tot mogelijk levensbedreigende situaties. Er moet sprake zijn van proportionele risico's. Dit betekent dat het redden van levens niet ten koste mag gaan van levens van hulpverleners en andere burgers. Dit betekent dat er voorafgaand aan de inzet een risicobeoordeling en risicoafweging dient plaats te vinden.

Indien ongevallen met brandweerlieden niet uitgesloten kunnen worden dan is het bieden van een adequate financiële compensatie door brandweerorganisaties voor geleden (financiële) schade aan brandweervrijwilligers een belangrijke voorwaarde om brandweerlieden en hun primaire omgeving te binden en gebonden te houden aan de brandweerorganisatie. Voordat sociale verzekeringen en sociale voorzieningen gemeengoed zijn geworden, waren

de getroffen en hun eventuele achterblijvers afhankelijk van de goedgunstigheid van familie, geloofsgemeenschap en lokale gemeenschap. Geleidelijk is in de meeste landen de sociale zekerheid zich ook gaan uitstrekken tot de vrijwilligers bij de brandweer (53) *De Swaan 1989 en Leupold 2003*. Wel zijn er verschillen in verzekeringsvoorwaarden en de wijze waarop de aansprakelijkheid jegens derden is geregeld. Om de (financiële) gevolgen voor vrijwilligers zelf, hun familie en hun werkgevers zoveel mogelijk te beperken kunnen deze risico's afgedekt of verzekerd worden.

Het kan ook gebeuren dat vrijwilligers in de uitoefening van hun functie foutieve beslissingen jegens anderen nemen of foutieve handelingen plegen met nadelige gevolgen voor anderen. De vraag is dan in hoeverre brandweervrijwilligers hiervoor persoonlijk aansprakelijk zijn en in hoeverre zij hiervoor juridisch en financieel aansprakelijk gesteld kunnen worden. Het enthousiasme voor het bestrijden van branden en rampen is voor de meeste vrijwillige brandweerlieden in vrijwillige dienst zodanig dat zij erop vertrouwen dat de sociale en aansprakelijkheidsverzekeringen wel goed geregeld zullen zijn. Daarnaast hebben brandweervrijwilligers minder aandacht voor verzekeringen. Vaak gaan zij ervan uit dat hen toch niets zal overkomen en als hen iets overkomt, dat zij dan door de normale geldende stelsels van socialeverzekeringswetten wel goed verzekerd zullen zijn. Maar dit wordt door de vele veranderingen in de sociale zekerheid in toenemende mate onzeker (54) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Dijk, de Kleuver en Roorda 2005*.

5.5

Leven en dood

5.5.1

Het verlenen van hulp in machteloze en hulpeloze omstandigheden

Branden en rampen hebben een verregaande invloed op het menselijk bestaan, dus op aspecten van leven en dood. Vanwege de aspecten van leven en dood wordt er vaak eenzelfde handelwijze gevolgd bij een brand of ramp. Het voorkomen van incidenten is het belangrijkste doel. Indien zich toch incidenten voordoen dan wordt zoveel mogelijk geprobeerd om zoveel mogelijk slachtoffers te redden en de schade te beperken en maatregelen te nemen die soortgelijke voorvallen in de toekomst uitsluiten. Ook is de mate van zelfreïning na een ramp van invloed op de hoeveelheid psycho-sociale hulp die aan slachtoffers, hun dierbaren en hulpverleners wordt verleend. Immers het vertrouwen van de burgers in de overheid is geschaad en dit zal weer moeten herstellen (55) *Van Doorn 2000*. Het gaat hierbij om de geloofwaardigheid van

de staat jegens haar burgers inzake het waarborgen van de veiligheid en het herstellen van het geschonden vertrouwen tussen burgers onderling.

Branden en rampen zijn overweldigende gebeurtenissen die vaak een grote ontredde-ning en veel menselijk leed tot gevolg hebben. Vanwege de kwetsbaarheid waarin mensen dan verkeren, worden speciale eisen gesteld aan hulpverleners, omdat vrijwel alle acties van hulpverleners binnen korte tijd moeten plaatsvinden en handelen over aspecten van leven en dood. In omstandigheden van collectieve stress gaat het om aspecten van leven en dood. Naast het beschikken over vakmanschap is het hebben van vertrouwen in de discretie van de hulpverleners erg belangrijk. Mensen die in levensbedreigende situaties verkeren en hulpeloos en machteloos zijn, zullen de persoonlijke eigenschappen van de mensen van wie zij op dat moment afhankelijk zijn erg belangrijk vinden. Discreet gedrag, moed, dapperheid en betrouwbaarheid zijn persoonlijkheidskenmerken van hulpverleners die mensen belangrijk vinden. Dit omdat hulpverleners bereid moeten zijn om in moeilijke omstandigheden branden te bestrijden, hulp te verlenen en mensen te redden. In deze situaties kunnen zij in afwegingsprocessen van leven en dood komen. Brandweerlieden komen soms in afwegingsprocessen van leven en dood. Wie moet als eerste in veiligheid gebracht (gered) worden? Tot hoever moet het eigen leven in de weegschaal worden gelegd om anderen te redden? Vragen die menselijk gezien nauwelijks te beantwoorden zijn.

5.5.2

Confrontaties met leven en dood door brandweervrijwilligers en hun leidinggevend

Het bieden van bescherming tegen branden, ongevallen en rampen zijn de belangrijkste taken voor brandweerorganisaties. Vrijwel alle brandweerlieden, ongeacht welke functies zij vervullen, zijn zich ervan bewust dat zij geconfronteerd kunnen worden met situaties waarin de eigen veiligheid en die van collega's bedreigd kunnen worden. Situaties die zich onverwacht voordoen kunnen leiden tot een grote mate van ontwrichting bij brandweerlieden. Het anticiperen op schokkende gebeurtenissen (coping strategies) kan leiden tot minder ontwrichting. 'Op basis van de verwachting dat een bepaald onheil dreigt, neemt iemand maatregelen tegen het gevaar, maar tegelijkertijd creëert het besef van de komende gebeurtenissen en de mogelijke "coping strategies" een cognitieve vorm van controle' (56) Kleber en Brom 1989. Wanneer brandweerlieden zich vooraf realiseren dat hun eigen veiligheid niet ten koste mag gaan van een redding van anderen, zal de schokintensiteit van mislukte reddingen geringer zijn, dan wanneer zij hiermee onverwacht worden

geconfronteerd. Naarmate het ambitieniveau lager is, zal de teleurstelling in geval van een mislukte redding kleiner zijn.

Het overlijden van collega's bij de brandweer ten gevolge van brandweerwerk behoort tot de meest ingrijpende trauma's (emotionele schokreacties) bij brandweerlieden (57) *Oostenbrink 1992*. Dit is mijns inziens mede een verklaring waarom er zo weinig feitelijke informatie is over ongevallen met en zonder dodelijke afloop van brandweerlieden. Deze gebeurtenissen zijn vaak erg schokkend voor de overgebleven brandweerlieden en hun directe sociale omgeving. Bovendien zijn er vaak overwegingen om zichzelf en collega's te sparen, omdat de hiervoor noodzakelijke distantie meestal ontbreekt. De emotionele beladenheid van de eigen veiligheid van brandweerlieden is dusdanig groot, dat hiermee discreet en terughoudend wordt omgegaan. Voor leidinggevendens betekent dat de afwegingsprocessen tussen het redden van slachtoffers en de risico's die hun ondergeschikten kunnen lopen, altijd in het voordeel van de brandweerlieden/hulpverleners uitvallen. Het is echter de vraag of de brandweerlieden zich in zulke omstandigheden altijd volledig zullen laten leiden door hun leidinggevendens, of dat zij hun 'Freies Ermessen' zullen gebruiken om eigen afwegingsprocessen rondom leven en dood te maken. Daarnaast is het waarschijnlijk dat door 'distributed decision making', leidinggevendens in complexe situaties niet instaat zijn om alle beslissingen zelf te nemen en in die situaties veel moeten overlaten aan het beoordelingsvermogen van de brandweerlieden zelf. Dit betekent dat brandweerlieden de eigen beslissingsruimte ('Freies Ermessen') zullen gebruiken om in hun ogen effectiever richting slachtoffers te kunnen functioneren. In veel gevallen zal niet de invloed van leidinggevendens of het centraal stellen van de eigen veiligheid, maar beroepseer en opofferingsgezindheid het Leitmotiv zijn voor de risico's die brandweerlieden bereid zijn te nemen.

Uit onderzoek naar de oorzaken van stress voor leidinggevendens van hulpverleners in crisissituaties blijkt dat (58) *Flin 1996*:

- zodra er sprake is van een serieuze bedreiging van belangrijke waarden en doelen zoals eigen leven, gezondheid en leefomgeving de stress toeneemt;
- dit geldt ook voor gevaar en angst voor het eigen leven;
- een overspannen verantwoordelijkheidsgevoel met de angst om te falen en de rampzalige gevolgen die dit kan hebben ingeval dat het mislukt om de crisis op te lossen;
- een verminderde mogelijkheid om effectief te zijn en daardoor minder controle over de gevolgen en een grote mate van onzekerheid bij het beoordelen van de situaties en oplossingen;
- te weinig of teveel informatie en daarnaast kunnen directe omgevingsfactoren een rol spelen zoals groepsdruk en de nood van subgroepen.

De verschillende situaties waarin brandweerlieden kunnen verkeren, veroorzaken een zware psychische belasting voor leidinggevend en hulpverleners. Enerzijds is er de verantwoordelijkheid voor het redden van mensenlevens. Anderzijds zijn er gevoelens van onmacht en verslagenheid wanneer reddingspogingen falen en er doden te betreuren zijn. Zodra hulpverleners zelf worden geconfronteerd met slachtoffers, het zien van verkoolde of verminkte mensen kan dit diepe psychische sporen achterlaten bij brandweerlieden. Deze aspecten van het brandweerwerk worden door een meerderheid van vrijwillige brandweerlieden als het meest onaantrekkelijk beschouwd (59) *Vreuls 1991 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Naast de confrontatie met slachtoffers wordt de psychische belasting van de functie veroorzaakt door het gevaar om het eigen leven te verliezen, de voortdurende onzekerheid om opgesloten te raken, ingesloten te worden door het vuur, bedreigd te worden door instortingsgevaar en het zoeken naar de onbekende locatie van (vermiste) personen in een brandend pand. Bovendien kunnen verkeerd genomen beslissingen achteraf psychisch zeer belastend zijn.

Brandweerlieden (60) *Bergmann e.a. 1986* komen in aanraking met voorvallen of ongevallen die zich kenmerken door een hoog niveau van stress. Dit zijn gebeurtenissen die door brandweerlieden als psychisch-traumatisch worden ervaren en die worden gevolgd door een aantal onvermijdelijke gevolgen: de zogenaamde 'critical incident stress'. 'Hoewel traumatische ervaringen zeer persoonlijk zijn, kunnen van sommige voor- of ongevallen gezegd worden dat ze door iedere brandweerman als traumatisch worden ervaren zoals: de dood van collega's tijdens de werksituatie, de dood van jonge slachtoffers, het niet kunnen bereiken van slachtoffers, zeker wanneer het bekenden zijn, het redden van verschillende slachtoffers en het nemen van beslissingen waarbij op grond van afwegingen tussen slachtoffers moeten worden genomen' (61) *Oostenbrink 1992 en National Volunteer Fire Council 1996*. Het zien en ondergaan van vormen van ernstig menselijk lijden kan bij brandweerlieden schokreacties oproepen. Tijdens de situatie zelf zullen brandweerlieden hieraan meestal geen bewuste aandacht besteden. Het handelen is dan volkomen gericht op het verlenen van hulp aan anderen. Moeilijker wordt het, wanneer een kind of een bekende zoals een collega betrokken is bij een ongeval of brand. Immers vrijwilligers bij de brandweer werken vaak in hun eigen lokale gemeenschap, zodat de kans groot is dat zij hulp moeten verlenen aan bekenden (62) *National Volunteer Fire Council 1996*. Meestal kunnen hulpverleners deze situatie nog wel aan, zolang er nog handelend kan worden opgetreden. Maar in situaties waarbij brandweerlieden gedwongen zijn om machteloos toe te kijken, nemen stressreacties sterk toe. Machteloosheid is de essentie van een traumatische situatie. Dit is een ervaring van hulpeloosheid die van buitenaf of van binnenuit wordt veroorzaakt. Opmerkelijk hierbij is dat niet wordt uitgegaan van een geobjectiveerde werkelijkheid, maar van de ervaren, subjectieve

tieve werkelijkheid. Machteloosheid is niet alleen het onvermogen om handelend op te treden, maar het is ook het onvermogen om zich buiten een situatie te plaatsen en een bepaalde distantie te betrachten.

5.5.3

Traumatische ervaringen van brandweervrijwilligers

Traumatische ervaringen zijn gebeurtenissen die mensen hebben doorgemaakt en buiten het patroon van de gebruikelijke menselijke ervaringen liggen. Deze ervaringen zouden duidelijk leed veroorzaken bij vrijwel iedereen. Hoewel iedereen in het leven wordt geconfronteerd met ingrijpende gebeurtenissen zijn deze gebeurtenissen zo onaangenaam en zo schokkend dat mensen zich slechts met moeite staande kunnen houden. De zekerheid van het dagelijks bestaan is plotseling vernietigd. Het kan dan geruime tijd duren, voordat mensen weer hun eigen leven gaan leiden, zonder voortdurend met deze ingrijpende gebeurtenissen bezig te zijn. Het bijzondere van (vrijwillige) brandweerlieden is dat zij door hun functie regelmatig in aanraking kunnen komen met ingrijpende gebeurtenissen (63) *Oostenbrink 1992*.

Tot een bepaald niveau leveren opleiding en training van brandweerlieden/hulpverleners een bijdrage aan een professioneel en effectief optreden in zeer moeilijke omstandigheden. Desondanks kunnen de spanningen tijdens moeilijke situaties zodanig oplopen, dat er bij brandweerlieden en rampenbestrijders traumatische stressreacties optreden. Hoewel soms enige gewenning optreedt als brandweerlieden/hulpverleners schokkende gebeurtenissen meerdere malen hebben meegemaakt, wennen schokkende gebeurtenissen nooit echt. Brandweerlieden die al vrij lang in dienst zijn, voelen zich door verschillende gebeurtenissen evenzeer geschokt als degenen die pas kort in dienst zijn. Dit betekent dat door middel van opleidingen en trainingen brandweerlieden slechts voor een gedeelte kunnen worden toegerust om op een bepaalde wijze om te gaan met schokkende gebeurtenissen (64) *Kleber 1986 en Becker 1989*.

Posttraumatische stress is (65) *Flin 1996*:

- ervaren van een hoge mate van een traumatische en ongewone gebeurtenis;
- opnieuw ervaren van de gebeurtenis;
- nadrukkelijk vermijding van zaken die geassocieerd worden met de traumatische ervaring; met een verminderde reactie op iemands omgeving;
- de aanwezigheid van twee of meer symptomen van toegenomen prikkelingen die niet belangrijk waren vóór het trauma over alertheid, slaapstoornissen, concentratieproblemen, intensivering van symptomen die herinneren aan de gebeurtenis.

Indien de aanwezige hulpbronnen zoals ervaringen, oefeningen, opleidingen, ondersteuning door anderen, kennis enzovoort gelijk of groter zijn dan de eisen die de omstandigheden stelt zoals angst, dreiging taakbelasting, inadequate informatie enzovoort dan is er geen sprake van traumatische stress. Maar indien het niet lukt om hiermee om te gaan dan ontstaat er stress. 'The experience of stress is therefore defined by, first, the realization that they are having difficulty coping with demands and threats to their well being, and second, that coping is important and the difficulty in coping worries or depresses them' (66) Cox 1993. Traumatische ervaringen bij brandweerlieden zijn een gevolg van een acute ontwrichting van het bestaan. Dit is een plotselinge verandering in het dagelijks leven dat op mensen een diep ingrijpend karakter kan hebben. In één keer wordt de vanzelfsprekende continuïteit van het bestaan en daarmee ook de voorspelbaarheid van de eigen toekomst tenietgedaan. Gevoelens van extreem onbehagen kunnen leiden tot een stoornis in de schokverwerking. Normaal gesproken dienen dergelijke ervaringen in het dagelijks doen en denken te worden geïntegreerd. Dit vereist een algemeen psychologisch proces, dat wordt aangeduid met schokverwerking of 'stress response syndrome' (67) Kleber en Brom 1989. De ervaringen van brandweerlieden/hulpverleners onderscheiden zich van de gebruikelijke menselijke ervaringen door de frequentie en in mindere mate door de intensiteit van schokkende ervaringen. Buitenstaanders kunnen zich, wanneer het te veel dreigt te worden terug trekken, maar brandweerlieden moeten op situaties af waar anderen juist zouden weglopen.

De factoren, die van invloed zijn op traumatische stressreacties kunnen als volgt worden ingedeeld:

- stress veroorzaakt door de ramp zelf, zoals natuur- of technologische rampen en dan gaat het in het bijzonder over de duur en omvang;
- gemeenschappelijke belevingsfactoren, zoals de hoeveelheid sociale ontwrichting ten gevolge van de gebeurtenis;
- type gebeurtenis, mate van blootstelling aan traumatische prikkels zoals terreur en verschrikkingen;
- factoren die de verrichtingen op de plaats van het onheil beïnvloeden, zoals tijdsdruk en omgevingsfactoren;
- invloeden van organisaties zoals professionele of vrijwillige organisaties, rolconflicten tegenstrijdigheden en ongemakken (68) Wayne Corneill 1993.

Naast omgevingsfactoren, zijn een tweetal andere bronnen van stress van invloed op schokvervaring en schokverwerking. De ene bron van stress is gerelateerd aan het werk. Hieronder valt niet alleen de stress verbonden aan de hulpverlening zelf, maar ook de arbeidsgebonden stress zoals slechte relaties met collega's, papierwerk, onregelmatige werktijden, slechte carrièremogelijkhe-

den, slechte betaling en problemen met de leiding. Een belangrijke arbeidsgebonden stressor die in het bijzonder bij brandweerlieden in beroepsdienst voorkomt, is de onvoorspelbaarheid en onverwachtheid van de werkzaamheden. Zowel overactiviteit (bij een grote brand) als inactiviteit (verveling, uren zonder brandmelding) kan zeer stressvol werken. Deze werkstress kan als omgevingsfactor complicerend op de schokverwerking voor brandweerlieden in beroepsdienst worden gezien. Dit geldt in mindere mate voor korpsen die volledig bestaan uit vrijwilligers, omdat zich hier de onderlinge contactfrequentie tot enkele malen per week beperkt. De andere bron voor stress is persoonlijke stress. Bij brandweerlieden komt het vaak voor dat zij zichzelf te hoge doelen stellen. Een te grote betrokkenheid bij slachtoffers komt ook voor (69) *Oostenbrink 1992*. Dit leidt vaak tot gevoelens van mislukking en teleurstelling. Wanneer de eigen veiligheid als uitgangspunt wordt genomen zijn de ambities minder hoog en dit geldt ook voor gevoelens van mislukking en teleurstelling. De persoonlijke stress heeft meestal meer negatieve effecten dan de stress die gerelateerd is aan het werk. Meestal komen in de periode na het voorval de emotionele reacties los. Emotionele reacties op extreme situaties moeten op de een of andere wijze worden verwerkt om te vermijden dat na verloop van tijd depressies ontstaan.

Als illustratie hierbij een interview met een Nederlandse brandweerman die vertelt dat hij onlangs bij een brand in een opvangtehuis voor moeders de hachelijkste momenten uit zijn loopbaan heeft beleefd. 'Ik wist de uitgang niet meer. Toen wij aankwamen zag ik de politie met baby's en peuters de trap afrennen. Omdat redden voor blussen gaat stormde ik naar boven om in de kamers en onder de bedden te kijken. Je inspecteert alle plaatsen waar kinderen, als ze in paniek zijn, kunnen wegkruipen. Er was goed zicht, slechts een heel klein beetje rook. Tot het moment dat ik dacht: nu ga ik terug. Toen ontstond er ineens een enorme rookontwikkeling. Ik zat als een rat in de val, want ik had geen deuren geteld, geen wanden gevoeld. En waar ik de terugweg dacht, kwam een verschrikkelijke hitte naar boven. Mijn geluk was mijn portofoon. Ik kon de mannen buiten alarmeren. Binnen twintig seconden hadden zij mij gevonden. En dan ben je buiten en dan komt de ontlading. Want in die situatie zelf blijf je koel, daar ben je op getraind. De spanning, de emoties, die zout je op. Voorheen aten we ze op. De brandweer is toch een beetje een machocultuur, zo van: niet zeuren en zeker niet huilen. Daar zijn een hoop "jongens" op afgeknapt en dat waren niet de eersten de besten. Je kunt wel elke traumatische ervaring afdoen met een geintje, maar op een gegeven moment raakt je "floppy" vol. Vandaar dat we nu zeggen: voor de draad ermee. Je mag nu vertellen dat je bang bent geweest. En ik doe dat ook thuis. Dat lucht op' (70) *Rijn en Gouwe 1993*.

Het is waarschijnlijk dat in de verwerking van traumatische ervaringen bij brandweerlieden en politiemensen 'het stoeremannensyndroom' een belangrijke rol zal spelen. Mannen zien zichzelf eerder als held dan als slachtoffer die zelf een psychisch trauma heeft (71) *Oostenbrink 1992*. Psychische trauma's zullen door deze hulpverleners vaak ontkend worden. Hulpverleners kunnen ook slachtoffer worden. Hulpverleners kunnen tijdens de inzet ander gedrag vertonen zoals trillen, angst, apathie, hysterie en een verminderde effectiviteit. Enerzijds zijn deze uitingen functioneel voor het verwerken van traumatische ervaringen, anderzijds zijn deze uitingen signalen van traumatische ervaringen.

Om te vermijden dat traumatische stressreacties leiden tot lichamelijke of psychische klachten hebben veel brandweerkorpsen de gewoonte om na afloop van een grote brand of andere calamiteit met de hele uitrukploeg na te praten. Een informele regel in veel korpsen is dat niemand naar huis gaat zonder dat zaken zijn uitgepraat (72) *Vreuls 1991*. Tijdens deze bijeenkomsten worden in een gemoedelijke sfeer de fouten van elkaar geanalyseerd. Ook zijn er verschillende brandweerkorpsen met een bedrijfsopvangteam. Deze teams worden ingezet wanneer brandweerlieden te maken krijgen met traumatische ervaringen ten gevolge van hulpverleningssituaties en situaties met geweld en agressie. Indien het bedrijfsopvangteam niet in staat is om een probleem op te lossen dan wordt de reguliere gezondheidszorg ingeschakeld bij de verwerking van traumatische ervaringen (73) *Instituut voor Psychotrauma 1993*. Als gevolg van een grotere erkenning van traumatische ervaringen bij brandweerlieden is de laatste jaren meer aandacht voor en openheid over de eigen veiligheid en de veiligheid van anderen en het leervermogen van brandweerorganisaties en haar medewerkers. De erkenning van traumatische ervaringen leidt ertoe dat er steeds vaker evaluaties van incidenten plaatsvinden. Bovendien wordt door deze toenemende transparantie de onderlinge vergelijkbaarheid op het gebied van het aantal ongevallen met brandweerlieden vergroot. In plaats van incidenten te verzwijgen en te ontkennen worden traumatische ervaringen steeds meer omgezet in leerervaringen.

5.6

Overeenkomsten en verschillen op het gebied van de permanente beschikbaarheid en risicovolle omstandigheden van vrijwilligerswerk bij de brandweer in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland

Uit het vorige hoofdstuk 4 blijkt dat de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers steeds meer beïnvloed wordt door externe factoren zoals economische omstandigheden, toenemende afstand in lengte en tijd tussen wonen en

werken, vrijetijdsbesteding en actoren zoals werkgevers in het hoofdberoep en mensen uit de privé-omgeving. Immers, vrijwilligerswerk bij de brandweer doet niet alleen een beroep op de vrijwilligers zelf, maar ook op de directe sociale omgeving. Hierbij komt de vraag aan de orde of dit in dezelfde mate geldt voor bovengenoemde landen. De invloed van de sociaal-economische omstandigheden op het vrijwilligerwerk bij de brandweer kan per land verschillen. Bovendien hangen de risico's van het brandweerwerk samen met de externe veiligheidssituatie in een land. De gevolgen voor brandweervrijwilligers van het verrichten van risicovolle werkzaamheden kunnen door de geldende sociale wetgeving verschillen. Dit geldt niet alleen voor de sociale zekerheid, maar ook voor de aansprakelijkheid jegens derden.

5.6.1

Overeenkomsten en verschillen op het terrein van de permanente beschikbaarheid van brandweervrijwilligers

Voor alle bovengenoemde landen geldt dat de ontwikkeling van de economische schaalvergroting ervoor heeft gezorgd dat het aantal lokale ondernemingen zoals middenstandszaken, agrarische bedrijven en industriële ondernemingen sterk is gedaald. De schaalvergroting heeft tot gevolg gehad dat het aantal grootschalige organisaties met personeel die werken volgens vaste werkschema's sterk is gestegen. Hierdoor zijn de mogelijkheden om de eigen tijd in te delen afgenomen. Daarnaast hebben veel mensen ten gevolge van toenemende concentraties van grootschalige ondernemingen langere reistijden. Dit geldt voor zowel West-Europa alsook voor de Verenigde Staten. Bijna alle vrijwillige brandweerlieden in Nederland hebben naast hun werk bij de brandweer een baan, die vrijwel altijd een fulltime baan is. Druk op tijd en geld is in alle landen een belangrijke factor en dit leidt bij de brandweer tot een verminderde beschikbaarheid gedurende de kantoor tijden.

In de Verenigde Staten zijn de economische omstandigheden van grote invloed op de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers tijdens kantooruren. In economisch achtergestelde gebieden blijken veel brandweervrijwilligers uit angst voor ontslag tijdens kantooruren niet beschikbaar te zijn voor de brandweer. 'Not all volunteers are able to respond from work, especially in areas, where it is difficult to find jobs. Many volunteers worry about retaining their jobs, if they have to drop everything and respond to emergencies. Besides this, there is the trend of replacing small locally owned business with local outlets of larger, more impersonal chains that care less about local civic functions' (74) *National Volunteer Fire Council 1996*. De sociaal-economische omstandigheden en de gevolgen die dit kan hebben voor de brandweer in de

Verenigde Staten correspondeert met de achteruitgang van het sociaal kapitaal in dat land. Gedurende tijden van economische recessie of van toenemende internationale concurrentie probeert elke organisatie de kosten te minimaliseren en de productiviteit te maximaliseren. In Groot-Brittannië en de Verenigde Staten leidt dit tot een afnemende bereidheid van ondernemingen om medewerk(st)ers toe te staan om brandweerdiensten ten behoeve van de gemeenschap te verrichten (75) *Home Office 1991*.

‘Even in small town America, the social environment is changing, and less people are willing or are able to volunteer. In all areas people claim that they are busier than ever and have fewer ties to their community’ (76) *National Volunteer Fire Council 1996*. Ook in Nederland is medewerking van werkgevers uit het hoofdberoep minder vanzelfsprekend geworden, zeker bij bedrijven die geen binding (meer) hebben met lokale gemeenschappen (77) *Vreuls 1991*. Veel grootschalige ondernemingen hebben nauwelijks nog of geen binding (meer) met lokale gemeenschappen. Indien de binding met de plaatselijke gemeenschap minder wordt dan is de kans groot dat ondernemingen ook een geringere bereidheid hebben om vrijwilligers toe te staan om in bedrijfstijd uit te rukken.

De kwetsbaarheid van kleine bedrijven maakt het dat vooral medewerkers in dienst zijn van grote bedrijven die actief zijn als vrijwilliger. Ook in Duitsland en Frankrijk veroorzaakt de economische situatie problemen voor de beschikbaarheid van vrijwillige brandweerlieden tijdens kantooruren. Overdag zijn er in die landen ook relatief weinig brandweerlieden voor hun woongemeente beschikbaar, doordat zij in een andere gemeente een baan hebben. Gedurende een lange periode waren in Nederland veel kleine zelfstandigen werkzaam als vrijwilliger bij de brandweer (78) *Vreuls 1991*. Zij hadden meer mogelijkheden om hun eigen tijd in te delen dan mensen in loondienst. Geleidelijk is het aandeel van brandweerlieden in loondienst gestegen. Als gevolg hiervan zijn brandweerorganisaties met vrijwilligers toenemend afhankelijk geworden van de bereidheid van werkgevers in het hoofdberoep om vrijwillige brandweerlieden toe te staan om gedurende de werktijd uit te rukken voor de brandweer. De toenemende weerstanden van werkgevers in het hoofdberoep om brandweervrijwilligers overdag beschikbaar te stellen voor de brandweer nemen niet alleen toe in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, maar ook in Frankrijk en Duitsland.

Werkgevers uit Duitsland en Frankrijk zijn vooral beducht voor productieverlies en oplopende levertijden. Bovendien is er volgens sommigen een verband tussen toenemende weerstanden bij werkgevers uit het hoofdberoep, de gemeentegrootte en de aanwezigheid of substitutie van een brandweerorganisatie met brandweerlieden in beroepsdienst (79) *Neuschwander 1996, Raab*

2004 en Morris 2004. De aanwezigheid van een beroepsorganisatie telt bij de Nederlandse vrijwillige politie zwaarder dan bij de brandweer (80) *Vermathen 1999*. In Nederland wordt de goedkeuring door werkgevers als een selectie- of toelatingseis beschouwd (81) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999*. Het kostenbewustzijn van veel bedrijven is zodanig dat bedrijven de lasten voor absentie van personeel ten behoeve van brandweer- en rampenbestrijdingstaken steeds meer zullen willen doorberekenen aan de gemeentelijke brandweerkorpsen' (82) *Rovers 1992*. Een werkgever verwoordt dit als volgt: 'Werknemers krijgen toestemming voor vrijwilligerswerk voorzover de bedrijfsvoering het toestaat'. Overigens blijken Nederlandse werkgevers die vrijwilligers in dienst hebben over het algemeen positiever te staan tegenover vrijwilligerswerk dan werkgevers zonder vrijwilligers. Dit kan verklaard worden doordat zij de bereidheid hebben getoond om faciliteiten aan hun medewerkers te bieden, door de ervaringen die deze werkgevers hebben met vrijwilligers bij de brandweer en de voordelen die brandweervrijwilligers met hun opgedane kennis en vaardigheden zouden kunnen hebben voor hun werkgevers (83) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999 en Van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*.

In Groot-Brittannië is de onzekerheid over de opkomst tijdens kantooruren kleiner dan in andere landen. Dit wordt veroorzaakt door het systeem van inroostering van hun 'retained fire fighters'. De Britse 'retained fire fighters' weten altijd vooraf, wanneer zij opgeroepen kunnen worden voor het verrichten van taken voor de brandweer. Hierdoor krijgt de beschikbaarheid van Britse brandweerlanden een meer formeel verplichtend karakter. Als gevolg hiervan wordt het verschil tussen het verrichten van vrijwilligerswerk en het verrichten van loonarbeid kleiner. Brandweervrijwilligers zijn dan deeltijdwerkers of part-timers geworden. Voor de andere landen betekent dat de organisatie van de brandbestrijding een bepaalde mate van onzekerheid heeft met betrekking tot de inzetbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende kantoor tijden. Dit houdt in dat brandweerorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn geworden van actoren en factoren waarop zij slechts indirect invloed kunnen uitoefenen.

5.6.2

Toenemende interdependentie tussen arbeid, vrijetijdsbesteding en vrijwilligerswerk

Er is een duidelijke relatie tussen de manier waarop mensen omgaan met arbeid en vrijetijdsbesteding en het verrichten van vrijwilligerswerk. De manier waarop mensen hun vrije tijd besteden hangt samen met de organisatie van de arbeid. Indien het werken binnen arbeidsorganisaties meer vervreemdend en

belastend is geworden door toenemende rationalisering en schaalvergroting wordt vrije tijd een steeds grotere concurrent van de reguliere arbeid. Tegelijkertijd is de behoefte aan vrije tijd groter ten gevolge van deze rationalisering, maar dan juist weer als compensatie voor deze arbeid. Vrijtijdsbesteding wordt juist door veel mensen beschouwd als het beschikken over arbeidsvreugde, prestatiemotivatie en zingeving.

De afgelopen decennia is er veel veranderd in de manier waarop mensen hun vrije tijd besteden (84) *Opaschowski 1991 en Thiessen 2004*. In de jaren vijftig van de vorige eeuw was de aandacht vooral gericht op de opvoeding van kinderen en het afleggen van familiebezoeken. Begin jaren zestig kwam de televisie en veranderde de ontspanningsbehoeften mede door de toegenomen welvaart en vrije tijd. Destijds bepaalden sociale normen of informele dwang een groot gedeelte van de vrijtijdsbesteding. Actief burgerschap veronderstelde het bijwonen van culturele activiteiten en het actief deelnemen aan het religieuze gemeenschapsleven of het verhogen van de algemene ontwikkeling en ontplooiing. De Verenigde Staten en Duitsland zijn landen waar de lokale inbedding en de waardering vanuit de samenleving het grootst is. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het al eerder geconstateerde verenigingsleven (Vereinsmeier) in Duitsland en de Verenigde Staten (85) *Opaschowski 1991 en Putnam 2000 en Bovens en Hemerijck 1996*.

Halverwege de jaren zeventig ontstaat er een kentering in de vrijtijdsbesteding. Onder invloed van processen van individualisering en secularisering nemen sociale activiteiten af. Er is een toenemende vrijtijdsconsumptie, die sterk wordt bevorderd door de televisie en andere media. Het kijken naar de televisie neemt een steeds groter deel van de vrijtijdsbesteding in beslag (86) *Putnam 2000 en Sociaal Cultureel Planbureau 2000*. Er ontstaat ook het recht om 'niets te doen' als vrijtijdsbesteding. De toenemende individualisering heeft ook gevolgen voor het gezamenlijk verrichten van activiteiten in de vrije tijd en het is waarschijnlijk dat het verenigingsleven zich steeds meer richt op het individu en minder op activiteiten in georganiseerd verband. Hierbij gaat het vooral om ontspanningsverenigingen, zoals open organisaties met informele structuren met een hoge mate van flexibiliteit en weinig dwang tot een actief lidmaatschap (87) *Opaschowski 1991*.

Deze externe ontwikkelingen zijn ook van invloed op de specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk bij de brandweer en de bereidheid om dit vrijwilligerswerk te verrichten. Hierbij ontstaat het dilemma tussen enerzijds de noodzaak en wens om verder te professionaliseren en anderzijds de mogelijkheden van brandweervrijwilligers om hieraan te voldoen. Dit betekent dat ar-

heid, vrijetijdsbesteding en vrijwilligerswerk steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt en onderling interdependent zijn geworden.

5.6.3

Fysieke en psychische risico's in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland

De verheffing van de brandweer en de hiermee samenhangende hogere sociale waardering hebben ertoe geleid dat het eenvoudiger is geworden om mensen, ondanks de risico's, bereid te vinden om op vrijwillige basis branden te bestrijden. De huidige brandweervrijwilligers zoeken nieuwelingen nog steeds in eerste instantie binnen de eigen sociale groep. Ondanks de beroepsrisico's zijn deze voor de meeste vrijwilligers zodanig aanvaardbaar dat zij zelf nieuwe vrijwilligers benaderen voor functies bij de brandweer. Nog steeds wordt een aanmerkelijk deel van de nieuwe brandweervrijwilligers door de huidige brandweervrijwilligers geworven. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland (88) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998 en National Volunteer Fire Council 1996 en Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire 1997 en Neuschwander 1996.*

Ondanks dat de risico's voor brandbestrijders zijn afgenomen, blijft het bestrijden van branden en rampen risico's inhouden. Om anderen te redden of om schade te beperken moeten soms gevaarlijke acties worden uitgevoerd. In alle landen hangen risico's voor brandweerlieden samen met de veiligheidsrisico's in de omgeving, de kwaliteit van de opleiding en uitrusting, de inzetprocedures en de (arbeids)wetgeving. Naast deze feitelijke veiligheidsrisico's spelen persoonlijke afwegingen van brandweerlieden. Deze persoonlijke afwegingen worden beïnvloed door subjectieve en sociale factoren. De subjectieve factoren hangen samen met de eigen persoonlijke afwegingen van vrijwillige brandweerlieden zelf. De sociale factoren zijn de waardering die brandweerlieden ontvangen, wanneer zij risico's nemen voor anderen en zich hierdoor in hun persoonlijke afwegingen laten beïnvloeden.

Er zijn verschillende situaties waarbij brandweerlieden extra risico's nemen en naarmate er meer risico's worden genomen, nemen ook de kansen op fouten toe. Het maken van fouten door brandweerlieden wordt mede beïnvloed door de geestelijke en lichamelijke gesteldheid, waarin brandweerlieden of hulpverleners zich bevinden. Het gebrek aan ervaring en vaardigheden in stressvolle situaties kunnen worden beschouwd als belangrijke factoren die van invloed zijn op het ontstaan van risicovolle situaties (89) *Van Duin e.a. 1996.* Uit onderzoek, waarbij Nederlandse brandweerlieden ten gevolge van

het bestrijden van branden zijn overleden, blijkt dat verkeerde afwegingen rondom het kiezen voor een binnenaanval heeft geleid tot onnodige slachtoffers (90) Vonk 1996. Bovendien wordt bij de inzet van de brandweer niet altijd rekening gehouden met veiligheidsrisico's die brandweerlieden kunnen lopen. Toenemende externe veiligheidsrisico's hebben ertoe geleid dat er grotere aandacht voor veiligheid van brandweerlieden en een toenemend risicobewustzijn is.

De waardering en het respect die brandweerlieden ontvangen is veelal gebaseerd op het nemen van veiligheidsrisico's voor het redden van anderen. Dit is de verklaring dat in Amerika brandweerlieden 'American bravest' (91) Perkins 1987 en Morris 2004 worden genoemd en een voorbeeld zijn voor anderen. Het is onmiskenbaar dat het nemen van veiligheidsrisico's voor anderen in alle genoemde landen positief wordt beïnvloed door de waardering die brandweervrijwilligers van burgers ontvangen.

5.6.4

Vergelijking risico's van brandweer- en rampenbestrijders met andere beroepsgroepen en tussen landen

In Noord-Amerika behoort brandbestrijding tot het vijfde gevaarlijkste beroep (92) National Fire Protection Association 1988 en Dunn 1988. Bij de brandweer van de Verenigde Staten is uit onderzoek naar niet-stressfactoren gebleken dat:

- verwondingen en ziekten bij brandweermensen wezenlijk hoger uitvallen dan die bij andere beroepsgroepen;
- de verhouding tussen het aantal blessures en ziektegevallen tijdens inzetten en buiten inzetten ongeveer 60:40 bedraagt;
- het aantal verwondingen en ziektegevallen tijdens inzetten, bij branden in gebouwen het grootst is;
- het aantal ziekte- en verwondingsgevallen buiten de inzet, grotendeels wordt veroorzaakt door oefeningen en lichamelijke trainingen.

Ofschoon deze feiten specifiek betrekking hebben op beroepsbrandweerlieden in Amerikaanse stadsmetropolen, geeft het een indicatie van de risico's die brandweerwerkzaamheden lopen ten opzichte van andere beroepsgroepen.

Brandweerlieden in vrijwillige dienst hebben minder vaak te maken met grote incidenten en daardoor zijn in algemene zin de risico's voor vrijwillige brandweerlieden geringer. Daar staat tegenover dat zij juist weer minder ervaring hebben met grootschalige calamiteiten en daardoor lopen zij weer meer risico. Bovendien lopen brandweervrijwilligers die werkzaam zijn als bos-

brandbestrijders in landen rondom de Middellandse Zee, Portugal en delen van de Verenigde Staten of werkzaam zijn in stadsmetropolen zoals Lissabon vergelijkbare risico's als brandweerlieden in beroepsdienst (93) *Zuccaro 1990 en Sécurité Civile 1993 en European Commission 1992 en Van Beek 1992*.

Toch blijkt dat slechts een klein aantal incidenten tot ernstige verwondingen leidt of tot het overlijden van brandweerlieden bij repressief optreden, met uitzondering de aanslag van 11 september 2001 op het World Trade Center in New York (94) *Fire Engineering 2002*. In objectieve zin is het moeilijk te beoordelen of het aantal ernstige verwondingen nu hoog of laag is. Met enige voorzichtigheid kan een vergelijking van gewonden en slachtoffers bij de brandweer tussen verschillende landen onderling inzicht geven in risico's van het brandweerwerk. Hierbij gaat het veelal om fysieke risico's. De psychische risico's die samenhangen met het bestrijden van branden zijn nog moeilijker aan te tonen.

Indien cijfers over doden en gewonden van West-Europese landen met elkaar worden vergeleken op basis van niet-eenduidige criteria dan heeft Nederland in vergelijking tot andere landen een lager percentage gewonden en een gemiddeld percentage overleden brandweerlieden ten gevolge van repressief optreden. Daarnaast valt op dat in Groot-Brittannië het aantal overleden brandweerlieden in vergelijking met Frankrijk en België lager is (95) *Toneman 1989*. Dit terwijl Groot-Brittannië juist wel een hoger aantal branden per 1000 inwoners en een hoger aantal doden en slachtoffers ten gevolge van brand in West-Europa heeft. Het lijkt alsof het aantal branden en het aantal slachtoffers ten gevolge van brand niet van invloed is op het aantal brandweerlieden dat gewond raakt of overlijdt ten gevolge van de brandbestrijding. Deze conclusie is onwaarschijnlijk. Het ligt eerder voor de hand te veronderstellen dat door het relatief hoog percentage Britse beroepsbrandweerlieden, veiligheid van het personeel een hogere prioriteit heeft dan in andere West-Europese landen. Dit kan verband houden met een hoger veiligheidsbewustzijn, specifieke arbeidswetgeving voor brandweerlieden en belangenvertegenwoordiging van brandweerlieden in beroepsdienst.

5.6.5

Het verzekeren tegen risico's en aansprakelijkheid

Als brandweerlieden vroeger arbeidsongeschikt raakten of zelf hun leven verloren, ontvingen de families van omgekomen of arbeidsongeschikt geraakte brandweervrijwilligers materiële ondersteuning van bekenden of leden van de lokale of geloofsgemeenschap. Deze hulp was gebaseerd op goedgunstigheid. Geleidelijk heeft deze materiële ondersteuning zich ontwikkeld van een

gunst naar een recht. Nu zijn in alle genoemde landen brandweervrijwilligers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Bovendien ontvangen familieleden vaak een uitkering bij overlijden. Deze uitkeringen zijn veelal een aanvulling op de bestaande sociale wetgeving. Dit betekent dat wijzigingen in de sociale wetgeving en belastingwetgeving in een land ook gevolgen kunnen hebben voor de sociale zekerheid van brandweervrijwilligers. De voorwaarden en de hoogte van de uitkeringen verschillen per land. Soms gaan brandweervrijwilligers ervan uit dat hen toch niets zal overkomen en als hen iets overkomt dat zij dan door de normale geldende stelsels van socialeverzekeringswetten in Europa en de Verenigde Staten wel goed verzekerd zullen zijn. Desondanks komt het voor dat sociale verzekeringen voor brandweervrijwilligers niet adequaat geregeld zijn. Ook in landen zoals Nederland en Duitsland die nog steeds over een relatief uitgebreid stelsel van socialeverzekeringswetten beschikken (96) *Vreuls 1991 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1999*.

Wijzigingen in de sociale wetgeving op het gebied van de tijdelijke en langdurige arbeidsongeschiktheid hebben niet alleen gevolgen voor brandweervrijwilligers en hun familie. Zij kunnen ook consequenties hebben voor werkgevers in het hoofdberoep. Vanwege veranderingen in de sociale wetgeving kunnen de risico's van het verrichten van vrijwilligerswerk worden afgewenteld op werkgevers in het hoofdberoep. Dit geldt in het bijzonder voor situaties, waarbij werkgevers in het hoofdberoep eigen-risicodragend zijn. In Nederland (97) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1999* vinden werkgevers in het hoofdberoep van brandweervrijwilligers dat zij extra financiële risico's lopen in verband met veranderingen in de sociale wetgeving.

Naast de gezondheids- en financiële risico's die brandweervrijwilligers lopen ten gevolge van risicovolle werkzaamheden kunnen brandweervrijwilligers ook persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor hun handelen jegens anderen. In de Verenigde Staten, Frankrijk en in toenemende mate ook in Nederland doen zich problemen voor met betrekking tot de aansprakelijkheidsverzekering voor de brandweervrijwilligers zelf. In Nederland is er ook bezorgdheid bij hulpverleners om aansprakelijk te worden gesteld voor schade bij werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van de hulpverlening. Dit geldt zowel voor het rijden met hulpverleningsvoertuigen als voor het rijden met privé-auto's na een alarm of naar een hulpverlening. De werkgever van de brandweerlieden (lokale overheid) is in geval van aansprakelijkheid verplicht om de schade te vergoeden, maar kan deze op de hulpverleners verhalen als van opzet of bewuste roekeloosheid sprake is. Dit gedrag kan door de rechter beoordeeld worden op zorgvuldigheid (98) *Muller en Stolker 2001 en National Volunteer Fire Council 1996 en Helsloot 2002*.

Het valt te verwachten dat het besef van mogelijke persoonlijke aansprakelijkheid van invloed is op het handelen van brandweervrijwilligers en andere hulpverleners. Naarmate brandweervrijwilligers zich meer bewust zijn dat ze het risico lopen om verwickeld te raken in een juridische procedure, die uiteindelijk kan uitlopen op een rechterlijke veroordeling en op een verplichting de schade te moeten vergoeden, zullen hulpverleners zich voorzichtiger en terughoudender gaan gedragen. Het besef van een persoonlijke aansprakelijkheid kan leiden tot meer veiligheid, omdat brandweerorganisaties en brandweervrijwilligers zich meer bewust zijn van risico's en alerter zijn op het voorkomen hiervan (99) *Muller en Stolker 2001*. Dit zal waarschijnlijk betekenen dat een mogelijke aansprakelijkheid van hulpverleners aanleiding is om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de opleidingen en de oefendheid van de hulpverleners. Immers hun vakbekwaamheid zal uitgangspunt zijn bij een persoonlijke aansprakelijkheid. Voor de hulpverleners kan dit een hulpmiddel zijn om bij het management betere oefencapaciteiten en kwalitatief hoogwaardiger opleidingen te eisen.

De keerzijde van een toenemende dreiging van met name persoonlijke aansprakelijkheid kan leiden tot angstig of tot niet rationeel gedrag. Hulpgedrag wordt dan risicomijdend gedrag. Het kan zijn dat hulpverleners zich zo zeer laten leiden door de vrees voor aansprakelijkheid, dat het handelen of nalaten van handelen vooral gericht is op het voorkomen van schadeclaims of strafrechterlijke onderzoeken, voorbijgaand aan de maatschappelijke belangen en behoeften. Hulpgedrag, waarbij soms risico's moeten worden genomen om levens van anderen te redden, kan dan leiden tot defensief hulpgedrag om mogelijke schadeclaims of persoonlijke aansprakelijkheid te vermijden of te ontlopen (100) *Muller en Stolker 2001*.

Hulpdiensten mogen in geval van noodsituaties de verkeersregels overtreden, omdat zij nu eenmaal snel op de plaats van een melding moeten zijn. Tegelijkertijd mogen hulpdiensten het overige verkeer niet in gevaar brengen. Er is een ontwikkeling gaande waarbij het handelen van brandweervrijwilligers niet meer alleen wordt beoordeeld op de bereidheid om zich belangeloos in te zetten voor anderen. Het komt steeds vaker voor dat het handelen van brandweervrijwilligers wordt beoordeeld op de kwaliteit van het handelen en blijkt deze kwaliteit onvoldoende dan kan er worden geclaimd. Dit betekent voor brandweervrijwilligers dat, indien zij niet adequaat of deskundig handelen tijdens de hulpverleningssituaties, zij kunnen worden aangeklaagd of zelfs strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Dit kan leiden tot een veroordeling. Dit betekent dat niet alleen verzekeringen tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid en overlijden van belang zijn, maar ook verzekeringen tegen aansprakelijkheid en rechtsbijstandverzekeringen. Ten

gevolge van de toenemende claimcultuur zal dit steeds meer noodzakelijk blijken te zijn.

Een neveneffect van deze juridisering kan zijn dat dit leidt tot een toenemende professionalisering van de brandweer en kwaliteitsverbetering voor de burgers. Het is echter de vraag of dit effect wordt bereikt. Het effect zou ook kunnen zijn dat hulpverleners voorzichtiger worden en minder geneigd zijn om risico's te nemen. Dit kan betekenen dat de veiligheidsrisico's voor burgers groter worden. Daarnaast kan de ontwikkeling naar meer aansprakelijkheid van brandweerlieden een bedreiging vormen voor de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Immers, brandweervrijwilligers stellen zich vrijwillig in dienst van de samenleving en verwachten ook waardering van deze samenleving. Indien zij door de samenleving worden veroordeeld – ondanks gemaakte fouten – dan zal dit tot onbegrip leiden bij de brandweervrijwilligers en hun primaire omgeving.

5.6.5.1

Onderzoekscommissies en aansprakelijkheid

Er is een toenemende maatschappelijke behoefte om belangrijke, maar ongewenste maatschappelijke gebeurtenissen te onderzoeken. Dit onderzoek beperkt zich niet meer alleen tot technisch onderzoek naar de oorzaak, maar strekt zich dikwijls uit tot een beoordeling van het overheidsoptreden bij de afwikkeling en de nasleep. Het doel van zo'n onderzoek is niet alleen het leren van rampen en andere calamiteiten (101) Muller en Stolker 2001. Maar bij zulke breed opgezette onderzoeken wordt de onderzoekscommissie geacht zich ook bezig te houden met vragen over verantwoordelijkheid, schuld en verwijtbaarheid. Er is sprake van een toenemende juridificering (102) Muller en Stolker 2001 en Van Dijk, De Kleever en Roorda 2005.

Rapporten van onderzoekscommissie kunnen als bewijs worden gebruikt voor civiele procedures en strafrechtelijke onderzoeken. Indien hulpverleningsorganisaties of hulpverleners in de uitoefening van tekort zijn geschoten kunnen andere partijen hierbij belang hebben. Bijvoorbeeld in een civielrechtelijk geschil of in een strafprocedure door het Openbaar Ministerie (103) Van Duin 1992. Ook hier kan de keerzijde zijn dat hulpverleners zich zo zeer laten leiden door de vrees voor aansprakelijkheid, dat het handelen of nalaten van handelen vooral gericht is op het voorkomen van schadeclaims of strafrechtelijke onderzoeken, voorbijgaand aan de maatschappelijke belangen en behoeften. Het leren van de gemaakte fouten komt dan niet meer centraal te staan, maar het indekken tegen mogelijke risico's die inhaerent tot het vak be-

horen. Het niet verlenen van hulp is altijd slechter dan de kans dat achteraf de hulp niet adequaat genoeg geweest is.

5.6.6

Psychische risico's

Bij het bestrijden van branden en rampen kan het gaan om zaken van leven en dood. Dit stelt speciale eisen aan brandbestrijders en hulpverleners. Het gaat hierbij om vakmanschap van hulpverleners en het hebben van vertrouwen in de discretie van de hulpverleners. Voordat de eerste vrijwillige brandweerorganisaties in de Verenigde Staten zijn ontstaan was het gebruikelijk om de aspecten van het hebben van vertrouwen in de hulpverleners te scheiden van de vaktechnische aspecten die verband hielden met het bestrijden van branden. Later zijn vakmanschap en discretie samengevoegd tot de functie van vrijwilliger bij de brandweer. Hierdoor zijn brandweervrijwilligers zowel verantwoordelijk voor de technische als de sociale hulpverlening geworden. Dit heeft de functie psychisch zwaarder gemaakt.

Toch worden de fysieke aspecten van het brandweerwerk nog steeds beschouwd als de voornaamste risico's van het bestrijden van branden en andere calamiteiten. Fysieke risico's zijn ook eenvoudiger te meten dan psychische risico's. Dit is mogelijk een verklaring voor het gegeven dat meestal statistische gegevens worden verstrekt over het aantal brandweertieten dat door een ongeval ten gevolge van brandweeractiviteiten gewond is geraakt of overleden. Maar een veel groter deel van de doodsoorzaken van brandweertieten kan in verband worden gebracht met stress van het werk (104) *Wayne Corneill 1993*. De verklaring is dat fysieke risico's concreet en eenvoudig voorstelbaar zijn. Vaak wordt gedacht aan instortingsgevaar, verbranding, vermissing, ademnood en uitputting. Deze risico's zijn meestal bekend en hieraan wordt in opleidingen en oefeningen veel aandacht besteed. Psychische risico's zijn vaak latent aanwezig en worden vaak pas na verloop van tijd manifest.

De verklaring van de doodsoorzaak door stress ligt in de zware arbeidsomstandigheden (intensiteit, frequentie en onregelmatigheid). De meest voorkomende gezondheidsklachten die hiermee verband houden zijn problemen met het cardiorespiratoire systeem (hart en longen) van mensen, vooral vanaf de leeftijd van 45 jaar. De psychische werkbelasting zorgt ervoor dat ondanks de veel strengere medische keuringsrichtlijnen voor brandweertieten, het aantal (beroeps)brandweertieten dat gezondheids-, alcohol-, drugs- en huwelijksproblemen heeft, gemiddeld veel hoger ligt dan bij andere beroepsgroepen en de gemiddelde bevolking van Noord-Amerika (105) *National Vol-*

unteer Fire Council 1996 en Dunn 1990. Deze zware psychische belasting wordt mede veroorzaakt doordat brandweerlieden regelmatig in aanraking komen met schokkende gebeurtenissen. Ondersteuning tijdens en na deze gebeurtenissen beïnvloeden de verwerking van traumatische ervaringen. Het gaat niet alleen om degenen die betrokkenen hebben opgevangen, maar ook evenzeer om de mensen met wie de betrokkenen samen gebeurtenissen hebben doorgemaakt. Bij de brandweer worden veel activiteiten in groepsverband verricht, waardoor verwacht mag worden dat er enige steun zal uitgaan van het gezamenlijke optreden. 'Team reliance is consequential of informal networks and is a cherished part of the reality of being a firefighter' (106) *Lozier 1979*.

Brandweervrijwilligers zullen vaak door de aard van het brandweerwerk een collectieve betekenis toekennen aan het verwerken van schokkende gebeurtenissen. Er zijn twee verschijningsvormen van sociale steun. Indien brandweervrijwilligers zich een deel voelen van een groter geheel (mechanische solidariteit) en hiervan steun ontvangen kan dit klachten van het verwerken van schokkende gebeurtenissen voorkomen. Indien mensen directe hulp (materieel en immaterieel) ontvangen (organische solidariteit) dan krijgen zij emotionele en instrumentele steun. De betekenisgeving aan het verwerken van schokkende gebeurtenissen hangt ook samen met de maatschappelijke en culturele context. De wijze waarop brandweervrijwilligers omgaan met hun emoties wordt voor een groot gedeelte door de heersende brandweercultuur bepaald.

Het blijkt dat culturen met een hoge mate van collectiviteit en een lage mate van individualiteit minder problemen met de verwerking van schokkende gebeurtenissen en minder gevoelens van angst hebben dan culturen met een hoge mate van individualiteit. Groepsconformiteit in collectieve culturen kan de individuele verwerking in de weg staan (107) *Kleber 1986*.

5.7

De betekenis van specifieke kenmerken zoals permanente beschikbaarheid, risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood voor brandweervrijwilligers

De vraag waarom brandweerorganisaties zo succesvol kunnen beschikken over vrijwilligers kan worden beantwoord met de verwevenheid tussen individualistische motieven, zoals avontuur, spanning, status en vakkennis en de hoge externe waardering die vrijwilligers hiervoor ontvangen. Het uitoefenen van een hobby in teamverband met een hoge maatschappelijke waardering. Deze verwevenheid tussen individualistische motieven en hoge maatschappelijke

lijke waardering is duurzaam en is een institutie in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland geworden. In Groot-Brittannië is de maatschappelijke waardering grotendeels vervangen door een materiële waardering. In hoeverre Groot-Brittannië hierbij als voorbeeld wordt beschouwd is vooralsnog onduidelijk. Ofschoon brandweerorganisaties in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Nederland nog steeds succesvol kunnen beschikken over brandweervrijwilligers wordt deze institutie steeds meer bedreigd door een toenemende druk op tijd en geld en de hiermee samenhangende behoefte om de vrije tijd op een zo ontspannen mogelijke wijze vorm te geven. Voor de meeste brandweervrijwilligers is de motivatie gelegen in de aard van het werk (hobby) en de sociale waardering die zij hiervoor ontvangen.

Als gevolg van een toenemende interdependentie tussen beroepsarbeid en vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt het onderscheid tussen beide kleiner. De ontwikkeling naar kleiner wordende verschillen hangt samen met een aantal omstandigheden zoals mate van externe veiligheidsrisico's, mate van verstedelijking, beschikbaarheid van vrijwilligers en eisen die aan vrijwilligers worden gesteld. Een toenemende professionalisering en verzakelijking van de omgeving richting brandweervrijwilligers kan leiden tot een meer professionele en zakelijke houding bij brandweervrijwilligers of juist als compensatie hiervan tot meer aandacht van brandweervrijwilligers voor gezelligheid, ontspanning en immateriële zaken. Deze ontwikkelingen zijn ook van invloed op de specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk bij de brandweer en hun betekenis voor de bereidheid om dit vrijwilligerswerk te verrichten.

De 'kosten' voor (potentiële) brandweervrijwilligers die samenhangen met het toetreden tot brandweerorganisaties zijn permanente beschikbaarheid, risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood. Hoewel de afweging tussen kosten en baten niet altijd bewust wordt gemaakt zal de afweging om wel of niet toe te treden als vrijwilliger bij de brandweer in toenemende mate afhankelijk zijn van de mogelijkheden om te voldoen aan de gestelde geschiktheids- en beschikbaarheidseisen (inroostering), maar ook in termen van kennis en vaardigheden. Over het algemeen worden steeds meer eisen aan brandweervrijwilligers gesteld in termen van paraatheid. Hiermee wordt het onderscheid tussen vrijwilligerswerk bij de brandweer en beroepsarbeid kleiner. In de Verenigde Staten is de geringe hoeveelheid tijd die voor de primaire sociale omgeving overblijft één van de belangrijkste redenen dat brandweervrijwilligers ermee ophouden (108) *National Volunteer Fire Council* 1996. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de beschikbaarheid van vrijwilligers geleidelijk meer afhankelijk is geworden van sociaal-economische omstandigheden.

5.7.1

Permanente beschikbaarheid

Ten gevolge van de permanente beschikbaarheid zijn zij eigenlijk onmisbaar voor een gemeenschap geworden en ook dit geeft een zekere mate van extra status aan het werken als brandweervrijwilliger. Dit betekent dat permanente beschikbaarheid vanuit de subjectieve beleving van brandweervrijwilligers geen extra belasting is, omdat zij een hobby vervullen, waarvoor zij ook sociale waardering ontvangen. Het kan een belasting worden, wanneer werkgevers in het hoofdberoep hen geen faciliteiten meer kunnen of willen bieden gedurende de werksituatie en wanneer zij de ondersteuning vanuit de privé-situatie of de sociale waardering vanuit de lokale gemeenschap moeten ontberen.

Zodra de binding met de plaatselijke gemeenschap minder wordt, zullen ondernemingen waarschijnlijk een geringere bereidheid hebben om vrijwilligers toe te staan om in bedrijfstijd uit te rukken voor de lokale brandweer. Indien brandweervrijwilligers niet worden ingeroosterd dan betekent dit voor de organisatie van de brandweer en rampenbestrijding een bepaalde mate van onzekerheid met betrekking tot de inzetbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende kantoortijden. Dit houdt in dat de meeste brandweerorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn geworden van actoren en factoren waarop zij slechts indirect invloed kunnen uitoefenen. Hierbij gaat het om de zich wijzigende invloed van de omgeving zoals werkgevers in het hoofdberoep en de privé-situatie van brandweervrijwilligers op de bereidheid en inzetbaarheid van brandweervrijwilligers bij de brandweer. Voor de meeste brandweervrijwilligers zelf is permanente beschikbaarheid nauwelijks een probleem. Als illustratie voor deze houding van brandweervrijwilligers de volgende opmerking: 'Ik heb me wel vrijwillig aangemeld, maar ik ben echt verbonden met het brandweerkorps. Ik ben 24 uur per dag inzetbaar. Ik ben de hele week alleen met de brandweer bezig. Alleen zaterdagmiddag en zondag ben ik niet beschikbaar voor de brandweer. En ja, ik heb ook nog een gezin. En ik ben vrijwillig bij de brandweer begonnen, maar het is niet vrijblijvend. Vroeger lag het accent veel meer op brandjes blussen. Nu is het veel meer hulpverlening bij verkeersongelukken en gaslekkachten en dergelijke. En ook de hele rampenbestrijding zit nu in het pakket' (109) *Haagsche Courant* 1994.

5.7.2

Risicovolle werkzaamheden

De betekenis van risicovolle omstandigheden voor brandweerlieden is in de loop van de tijd veranderd. Lange tijd in de geschiedenis was dwang van bui-

tenaf noodzakelijk om mensen te dwingen om niet alleen rekening te houden met hun eigen veiligheid, maar ook rekening te houden met de veiligheid van anderen. Naarmate mensen beter in staat waren om zich te beheersen, konden ook de risico's van het bestrijden van branden ook beter worden beheerst. Dit was een belangrijke voorwaarde bij het ontstaan van organisatorische verbanden tussen mensen onderling die op basis van zelfbinding bereid waren om zonder dwang risicovolle taken te verrichten. Er is lange tijd sprake geweest van een wisselwerking tussen enerzijds een gebrekkige organisatie, lage effectiviteit, laag aanzien en grote veiligheidsrisico's en anderzijds de geringe motivatie. Ten gevolge van verbeteringen in de organisatie, het gebruik van verbeterde technische hulpmiddelen, strengere brandveiligheidsvoorschriften door overheden, zijn de risico's van het bestrijden van branden voor mensen meer aanvaardbaar geworden en is de motivatie om dit specifieke vrijwilligerswerk te verrichten ook groter geworden. De verhoging van het aanzien van de brandweerorganisatie als geheel zorgde ervoor dat de status van de brandbestrijding steeg. Het was geen last en bedreiging meer om branden te blussen, maar het werd een eer en een uitdaging om branden bij anderen te blussen. Het gevolg hiervan was dat de bereidheid bij burgers om branden te bestrijden steeds groter werd.

Ondanks deze veranderingen zijn risicovolle omstandigheden een wezenlijk deel blijven vormen van het vrijwilligerswerk bij de brandweer. Dit blijkt uit het relaas van een van de brandweerlieden uit Enschede die samen met zijn collega na een vuurwerkexplosie onder het puin werd bedolven. Hij overleefde de explosie, maar zijn collega is overleden. 'We hadden net een slachtoffer uit een woning gehaald. Toen kwam er een tweede zware explosie. Een hittegolf blies mijn helm van het hoofd. Ik viel op de grond en er viel van alles om mij heen. Ik heb mijn hand omhoog gestoken. Dat gebeurt bij lawines ook. In een flits dacht ik eraan dat mijn collega's me later zouden kunnen vinden als ze mijn hand zouden zien. Toen het opeens donker was, besepte ik dat ik onder het puin lag. Ik dacht maar één ding; ik moet hieronder het puin vandaan zien te komen. Met wrikken en bewegen kreeg ik het materiaal van me af. Doordat ik de achterlichten van de autoladder zag, kon ik mij oriënteren en wist ik waar ik naar toe moest en werd ik gered'. Tijdens de vuurwerkrampe van 13 mei 2000 in Enschede zijn vier brandweerlieden overleden (110) *De Vries 2000*.

Vrijwilligerswerk dat zich richt op het bewaken en bewaren van de collectieve veiligheid kan voor vrijwilligers zelf individuele onveiligheid betekenen. Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat mensen zich vrijwillig zonder dwang of vergoeding in gevaarlijke, soms levensbedreigende situaties zullen begeven. Maar paradoxaal vormen de risicovolle omstandigheden in brand-

weerfuncties een belangrijk deel van de spanning, avontuur en uitdaging en dit zijn voor de vrijwilligers juist de meest aantrekkelijke kanten van de functie (111) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998 en Vreuls 1991*. In een samenleving waar de toppen en dalen zijn afgevlakt en veiligheid een centrale doelstelling is geworden, wordt het nemen van veiligheidsrisico's juist als een compensatie hiervan gezien. 'Many volunteers escape their everyday lives' (112) *National Volunteer Fire Council 1996*. Dit wordt door een brandweervrijwilliger als volgt verwoord: 'Ik heb natuurlijk vastigheid bij de baas, ik heb een vrouw en twee kinderen, dus ik kies er niet zomaar voor om te gaan veranderen. Als vrijwilliger bij de brandweer kan ik mijn behoefte aan avontuur toch kwijt, zonder dat ik mijn zekerheden hoeft op te geven'. Vrijwilligers bij de brandweer zoeken compensatie in het verrichten van risicovolle werkzaamheden ten behoeve van anderen zoals vrijwilligerswerk bij de brandweer. Mensen kunnen ook compensatie zoeken in de vorm van risicovolle sporten en hobby's. De mate waarin het nemen van risico's gericht is op de eigen behoeftebevrediging, of op het verrichten van risicovolle werkzaamheden ten behoeve van anderen, zal vaak bepalend zijn voor de positieve of negatieve waardering die mensen ontvangen voor het zich vrijwillig begeven in risicovolle omstandigheden.

De positieve waardering die vrijwillige brandweerlieden ontvangen vormt naast spanning en avontuur de belangrijkste verklaring waarom mensen bereid zijn om zich vrijwillig in risicovolle omstandigheden te begeven. Dit houdt in dat het verrichten van risicovolle werkzaamheden voor brandweervrijwilligers weliswaar een belangrijke sociale betekenis heeft in de zin van het verlenen van hulp aan anderen, maar dat zij ook voortkomt uit individuele behoeften aan avontuur en spanning. Het avontuurlijke in dit werk vormt voor velen een afwisseling van de dagelijkse routine. 'Je hebt iets om over te vertellen, waar anderen graag naar luisteren'. Brandweervrijwilligers worden hierdoor belangrijk in de ogen van anderen. Brandweervrijwilligers ontvangen sociale waardering voor het realiseren van individuele behoeften.

Hiermee onderscheiden brandweervrijwilligers zich van mensen die als een vorm van individuele behoeftebevrediging in hun vrije tijd de spanning van onveiligheid opzoeken in risicovolle sporten zoals bergbeklimmen, paragliden, bergbeklimmen, bungy-jumpen enzovoort. Mensen die zonder noodzaak risico's nemen voor zichzelf, worden beschouwd als roekeloos. Mensen die risico's nemen voor anderen worden beschouwd als moedig en dapper (helden).

5.7.2.1

Invloed van media op motivatie van brandweervrijwilligers

Erkenning en herkenning binnen de (lokale) samenleving zijn belangrijke incentives voor het voortbestaan van de vrijwilligheid bij de brandweer en in de veiligheid. De rol van de (lokale) media is hierbij van groot belang. In de Verenigde Staten worden brandweerlieden in beroeps en in vrijwillige dienst vaak als helden beschouwd. Dit geeft status aan het beroep. Negatieve aandacht in de pers over vrijwilligers bij de brandweer leidt tot onbegrip en teleurstelling bij brandweervrijwilligers en kan op den duur het imago zodanig schaden dat de vrijwilligheid bij de brandweer in haar bestaan wordt bedreigd. Daarentegen maken populaire series zoals *Baywatch* en films zoals *Ladder 49* het werken als vrijwilliger bij een reddingsbrigade of brandweer extra interessant voor jongeren. In een moderne en stoere outfit met moderne hulpmiddelen mensen redden komt erg cool over bij de hulpverleners zelf, maar ook bij de externe omgeving. Een t.v. serie die positieve aandacht schenkt aan het vrijwilligerswerk bij de brandweer en in de veiligheid in het algemeen zal de status van dit vrijwilligerswerk verhogen en een positieve invloed hebben op de werving van potentiële vrijwilligers.

Naast landelijke aandacht voor de vrijwilligheid bij de brandweer en in de veiligheid is lokale aandacht waarschijnlijk nog van grotere betekenis (113) *Boutellier 2002*. Erkenning en herkenning vindt meestal plaats in kleinere entiteiten met als gevolg dat lokale media van grote invloed zijn op de motivatie van de huidige en potentiële brandweervrijwilligers. In de Verenigde Staten blijkt dat een positieve ondersteuning door de lokale media van positieve invloed is op het aantal nieuwe aanmeldingen van brandweervrijwilligers (114) *Morris 2004*. Het is dan vooral het positieve beeld dat anderen hebben en krijgen van dit vrijwilligerswerk, waardoor potentiële geïnteresseerden zich sneller zullen aanmelden. Een onbedoeld neveneffect hiervan is dat werkgevers in het hoofdberoep en de thuissituatie een grotere bereidheid zullen hebben om de nadelen die aan het verrichten van dit vrijwilligerswerk kleven voor lief te nemen. De status van vrijwilligers wordt hoger en de door vrijwilligers gevoelde belasting wordt lager.

5.7.3

Confrontaties met leven en dood

Tegenover een collectieve flinkheids- of machocultuur, wordt het uiten van individuele emoties al gauw als slap betiteld. 'Als je er niet tegen kunt, zit je in het verkeerde beroep' (115) *Oostenbrink 1992*. Het niet kunnen of willen uiten

van traumatische ervaringen kan leiden tot depressies bij brandweerlieden. In Nederland blijkt dat één derde van de brandweervrijwilligers de opgedane ervaringen met slachtoffers de minst aantrekkelijke kant van het brandweerwerk vindt (116) *Vreuls 1991 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*. Dit betekent dat confrontaties met leven en dood en de hiermee samenhangende afwegingprocessen tot de meest indringende aspecten van de functie behoren. Brandweerlieden kunnen in aanraking komen met zeer stressvolle situaties. De volledig van hen afhankelijke slachtoffers moeten in zulke omstandigheden kunnen rekenen en vertrouwen op deze brandweerlieden. Dit geeft een speciale status aan het brandweerwerk en dit is een belangrijke reden voor brandweerlieden om brandweerwerk te verrichten. Daarentegen kunnen confrontaties met leven en dood voor vrijwillige brandweerlieden ook een belangrijke reden zijn om de brandweerdienst te verlaten (117) *Dutch Ministry of Internal Affairs, 1992 en Van Duin, Geveke en Vreuls 1998*.

Confrontaties met leven en dood behoren tot de lasten die niet gecompenseerd worden door de waardering die vrijwilligers bij de brandweer vanuit de omgeving ontvangen. De confrontaties met leven en dood vragen een bepaalde mate van opofferingsbereidheid van vrijwilligers bij de brandweer en is een uiting van beschaving. 'Volunteering your time for this kind of service is something you really must think about. The serious question I put to my friends who want to join is: do you think you could die voluntarily putting out someone's else's fire?' De betekenis die brandweervrijwilligers geven aan confrontaties met leven en dood worden niet alleen bepaald door individuele ervaringen, maar ook door ervaringen met anderen. 'I feel that most volunteer fire fighters join because they want to help people in need. Most of the people I work with appear to be a part of the department because they like working together. We all think about the danger, but it's also a good feeling to save a life. That's why we volunteer' (118) *Perkins 1987*. Aangezien brandweerkorpsen veelal een hoge mate van collectiviteit hebben, betekent dit voor brandweervrijwilligers dat confrontaties met leven en dood door de sterke onderlinge groepsbanden minder problematisch zijn en dat zij minder gevoelens van angst hebben. 'Volunteers consider themselves a team, and often even a family. This bond can provide the support needed to make it through hard times' (119) *Perkins 1987*.

De risico's van het brandweervak behoren tot de aantrekkelijke kant van het werk, waarbij in het bijzonder wordt bedoeld op de spanning en de sensatie die met dat werk verbonden zijn. Een ander belangrijk motief is het leveren van een bijdrage aan het algemeen belang (120) *Van Duin, Geveke en Vreuls 1998* en dit is nauw verbonden met de confrontaties met leven en dood. Dit deel van het brandweerwerk vraagt om een bepaalde mate van opofferingsbereidheid van

brandweervrijwilligers. De waardering die zij hiervoor ontvangen weegt waarschijnlijk niet helemaal op tegen de nadelen van de confrontaties met leven en dood. Toch is de bereidheid om altruïstisch te handelen afhankelijk van positieve reacties (121) *Penner 1995* zoals het ontvangen van waardering door anderen.

De verklaring waarom de brandweer zo succesvol kan beschikken over brandweervrijwilligers ondanks confrontaties met leven en dood kan niet alleen op de individualistische keuzetheorie worden gebaseerd. Immers indien brandweervrijwilligers zouden handelen conform het paradigma van de rationele 'homo economicus' dan zouden zij niet bereid zijn om op vrijwillige basis branden te bestrijden en vervolgens geconfronteerd te worden met aspecten van leven en dood. Het ligt meer voor de hand dat het handelen van brandweervrijwilligers gebaseerd is op individuele preferenties en op historisch gevormde institutionele arrangementen. Mensen laten hun individuele voorkeuren beïnvloeden door sociale verschijnselen (122) *Blau 1968 en Becker en Boskoff 1957*. De historisch gevormde institutionele arrangementen vormen de basis voor het algemeen gegroeide onderlinge vertrouwen van mensen jegens elkaar en zijn bovendien het cement van de samenleving. Hulpgedrag is niet alleen gebaseerd op een schuldbalans die in evenwicht is, maar op sociaal wenselijk gedrag. Sociale dwang leidt tot zelfdwang.

5.8

Toenemende interdependentie en verkokering

In het vrijwilligerswerk bij de brandweer is sprake van een toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen vrijwilligers en hun sociale omgeving. Maar de brandweer is in veel opzichten een organisatie die nog sterk intern gericht is. De discrepantie tussen enerzijds een toenemende onderlinge afhankelijkheid en anderzijds een sterke gerichtheid op autonomie vormt waarschijnlijk de grootste bedreiging voor het vrijwilligerswerk bij de brandweer. Dit betekent ook dat de bedreigingen voor het vrijwilligerswerk bij de brandweer waarschijnlijk niet voortkomen uit een toenemende individualisering, waarbij mensen alleen gericht zijn op het ontwikkelen van hun privé-situaties. Maar eerder uit een stijgende druk op tijd en geld dat zich bij de brandweer laat vertalen in permanente beschikbaarheid en de gevolgen die dit heeft voor werkgevers in het hoofdberoep, primaire omgeving, brandweermanagement en vrijwilligers zelf. Hierbij gaat het vooral om de beschikbaarheid tijdens kantooruren.

Daarnaast worden er steeds meer en hogere eisen aan vrijwilligers gesteld. Niet alleen vanuit de brandweer, maar ook vanuit het hoofdberoep. Dit geldt voor alle genoemde landen. Ook in Groot-Brittannië is het waarborgen van de be-

schikbaarheid, ondanks de inroostering tijdens kantooruren, problematisch. In sommige landen zijn er nadelige gevolgen voor brandweervrijwilligers als het gaat om wijzigingen in de sociale zekerheid en belastingwetgeving. Dit kan voor brandweervrijwilligers leiden tot verslechtering van uitkeringsregelingen in geval van kortdurende en langdurende arbeidsongeschiktheid en overlijden van brandweervrijwilligers. Daarnaast kunnen werkgevers in het hoofdberoep worden geconfronteerd met extra lasten ten gevolge van wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving, indien zij zelf risicodragend zijn. De financiële en fiscale compensatieregelingen voor brandweervrijwilligers en hun werkgevers zijn ook per land verschillend.

Er is een toenemende belangstelling voor adequate compensatieregelingen zowel vanuit de brandweervrijwilligers zelf als vanuit de werkgevers in het hoofdberoep (123) *National Volunteer Fire Council 1996*. Hierbij gaat het vaak niet om volledige loon- of onkostencompensatieregelingen, maar om tegemoetkomingen in de extra onkosten die brandweervrijwilligers en hun werkgevers in het hoofdberoep hebben. Fiscale faciliteiten, socialezekerheidsfaciliteiten en studiefaciliteiten zijn belangrijke condities die het mogelijk maken dat brandweervrijwilligers, werkgevers in het hoofdberoep en de directe sociale omgeving van vrijwilligers ondanks bezwaar van tijd en geld dit specifieke vrijwilligerswerk kunnen blijven doen.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het aantrekkelijk houden van het vrijwilligerswerk bij de brandweer is het vermaatschappelijken van het verkokerde brandweeronderwijs. Het brandweeronderwijs miskent mijns inziens het multidisciplinaire karakter waarover de brandweer in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zou moeten beschikken. Daarnaast komt het slechts in geringe mate tegemoet aan de behoeften van vrijwilligers bij de brandweer (wellicht ook van beroepsbrandweerlieden) en hun werkgevers in het hoofdberoep. Deze werkgevers vinden het opdoen van extra kennis en vaardigheden belangrijk voor hun eigen organisatie (hoofdstuk 4). Het brandweeronderwijs is gericht op de kolom brandweer en er wordt weinig aandacht besteed aan aspecten van andere hulpverleningsorganisaties zoals politie en geneeskundige hulpverlening, terwijl de taken van brandweerlieden steeds breder worden.

Het bestrijden van branden is nog steeds een belangrijke taak, maar het verlenen van (medische) hulp bij ongevallen en algemene hulpverlening aan mensen worden steeds belangrijker. Ook nemen de taken in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing toe. Het verrichten van deze taken vereist samenwerking met andere hulpverleningsdiensten. Het uitvoeren van eenvoudige medische handelingen gericht op het verlenen van eerste hulp en het

stabiliseren van slachtoffers en mensen met medische klachten behoren in steeds meer landen (Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland) tot de normale taken van de brandweer. Ook worden brandweertaken in toenemende mate ingeschakeld bij taken op het gebied van de openbare orde. Ook binnen ondernemingen waar brandweervrijwilligers hun hoofdberoep uitvoeren is het waarborgen van veiligheid een belangrijk aandachtsgebied geworden. Bedrijfs hulpverlening, het werken met gevaarlijke stoffen en arbeidsveiligheid zijn veiligheidsaspecten, waarover werkgevers in het hoofdberoep terecht verwachtingen van brandweervrijwilligers hebben. In de praktijk zijn brandweertaken alleen voor de brandweer opgeleid en is hun betekenis als veiligheidskundige in de onderneming waar het hoofdberoep wordt uitgevoerd beperkt. Veelal beschikken brandweervrijwilligers in Nederland niet over een diploma Eerste Hulp bij Ongevallen (EHBO), terwijl werkgevers in het hoofdberoep verwachten dat zij binnen hun onderneming kennis en ervaring opgedaan bij de brandweer zouden kunnen inzetten als een vorm van compensatie voor de faciliteiten die werkgevers aan de brandweer aanbieden.

Een belangrijke oorzaak van de verkokering van het brandweeronderwijs is het monodisciplinaire karakter van het brandweeronderwijs en interne gerichtheid. Zodra aansluiting bij het regulier onderwijs vmbo/mbo/hbo/universitair en bedrijfsopleidingen van politie en geneeskundige hulpverlening gezocht wordt dan kan waarschijnlijk de verkokering van het brandweeronderwijs doorbroken worden. Enerzijds wordt dan het brandweeronderwijs veel meer op de functie gericht en mogelijk onnodige opleidingsballast kan dan verdwijnen en anderzijds worden de mogelijkheden om algemeen erkende opleidingen te volgen groter. Dit betekent een bredere inzetbaarheid binnen de openbare veiligheid, een grotere mate van functiegerichtheid, meer betekenis van brandweeropleidingen voor werkgever in het hoofdberoep en meer loopbaanmogelijkheden in het hoofdberoep en bij de brandweer voor brandweervrijwilligers door het beschikken over erkende opleidingen.

Vrijwillige brandweertaken zijn een voorbeeld voor andere burgers als het gaat om zelfwerk- en zelfredzaamheid in geval van ongelukken en andere calamiteiten. Zij beschikken reeds over competenties (opleiding, vaardigheden en training) om anderen in noodsituaties adequaat te helpen. Hiermee heeft de samenleving al een grote groep zelfwerkzame en zelfredzame burgers. Deze grote groep brandweervrijwilligers zijn ook de ogen en oren in de lokale gemeenschap en in hun bedrijf als het gaat om de veiligheid. In dit verband zou de overheid de veiligheid van de samenleving verder kunnen verbeteren door te investeren in het faciliteren van eigen initiatieven door burgers op het gebied van de sociale, fysieke veiligheid, brandpreventie, bedrijfs hulpverlening en opleidingen op het gebied van de eerste hulp bij ongevallen.

5.9

Toenemende interdependentie en vrijwilligerswerk bij de brandweer

De toenemende complexiteit van de samenleving leidt tot het stellen van hogere eisen aan brandweervrijwilligers. Hierdoor krijgt het vrijwilligerswerk bij de brandweer een steeds groter verplichtend karakter. Daarnaast neemt ook de druk vanuit het hoofdberoep en de privé-situatie toe. Als oplossing en compensatie voor deze stijgende belasting van brandweervrijwilligers gelden veelal financiële en materiële vergoedingsregelingen (124) *Van Meegdenburg e.a. 2002, van Dijk, De Kleuver en Roorda 2005*. Brandweervrijwilligers worden door burgers steeds meer beschouwd als deskundige professionals. Dit betekent dat zowel vrijwilligers als beroepskrachten bij de brandweer op grond van het voldoen aan dezelfde opleidingseisen ook dezelfde prestaties zouden moeten kunnen leveren. Dit zou een rechtvaardiging kunnen zijn om beide rechtsposities gelijk te trekken. De vraag is echter of dit noodzakelijk en wenselijk is. Allereerst zijn brandweerlieden in beroepsdienst hun volledige arbeidstijd bezig met het brandweervak. Hierdoor komen zij met veel meer veiligheidssituaties in aanraking dan hun collega's in vrijwillige dienst (125) *Brons e.a. 2003 en Scholtens en Drent 2004*.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre bij een eventuele gelijkschakeling van de rechtspositie van brandweerlieden in beroeps- en in vrijwillige dienst, de vrijwilligheid bij de brandweer in stand kan blijven. Brandweervrijwilligers worden dan brandweerlieden in deeltijd. Dit alles dient dan plaats te vinden onder handhaving van de betrokkenheid en motivatie van brandweervrijwilligers, primaire omgeving en werkgevers in het hoofdberoep. Mijns inziens is dit een illusie. Zodra brandweervrijwilligers deeltijd beroepsbrandweerlieden worden dan ontstaat er een substitutie voor de vrijwilligheid bij de brandweer en dan is de kans groot dat de brandweer de medewerking van werkgevers in het hoofdberoep, de primaire groep en de omgeving zal verliezen. Zoals nu reeds in Duitsland, Frankrijk en bij de vrijwillige politie in Nederland het geval is, zullen werkgevers in het hoofdberoep hun faciliteiten stopzetten of volledig gecompenseerd willen worden. Ook Groot-Brittannië kan hierbij als voorbeeld dienen voor wat betreft hun retained fire fighters. Ook in dit land zijn er knelpunten met werkgevers in het hoofdberoep. Mijns inziens dient een duidelijke keuze gemaakt te worden op welke wijze welke brandweerlieden worden ingezet. Ik denk dat in gebieden met kleine concentraties mensen en gevaarlijke stoffen brandweerorganisaties met vrijwilligers geschikt zijn. In gebieden met hoge concentraties mensen en gevaarlijke stoffen zijn brandweerorganisaties met brandweerlieden in beroepsdienst het meest geschikt eventueel aangevuld met brandweerlieden in vrijwillige dienst.

Naast de afnemende beschikbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende de kantoor tijden is de spanning tussen de intentie van het handelen en de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het handelen een bedreiging voor de vrijwilligheid. Deze bedreiging wordt veroorzaakt door de toenemende eisen die burgers veelal terecht stellen aan de kwaliteit van de diensten die overheden aan hun burgers leveren. De steeds grotere macht van professionele groepen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat heeft in veel opzichten het dilemma van collectieve actie opgelost en allerlei (collectieve) goederen aan burgers aangeboden die door middel van belastinggeld wordt gefinancierd. De verzorgingsstaat heeft verwachtingen bij de burgers gewekt inzake de kwaliteit van de diensten die de overheid aan haar burgers aanbiedt. Dit geldt ook voor de brandweer. De normering van deze kwaliteit is niet meer alleen een zaak van de brandweer zelf, maar wordt steeds meer object van publieke controle. De verschillende onderzoeksrapporten die de afgelopen jaren over brandweerkorpsen en hulpverleningsdiensten zijn gepubliceerd laten de burgers steeds meer 'in de keuken kijken' van de brandweer.

De conclusies uit deze rapporten kunnen meestal worden beschouwd als leervoorbeelden voor de brandweer en de organisatie van de hulpverlening als geheel. Toch wordt dit door het betrokken brandweerkorps niet altijd zo beleefd. Voor brandweerkorpsen met vrijwilligers speelt dit waarschijnlijk nog sterker. In deze brandweerkorpsen zijn burgers bereid om zich meestal belangeloos voor hun medeburgers in te zetten in soms zeer moeilijke omstandigheden. Onderzoeksrapporten die knelpunten constateren worden dan al gauw als een persoonlijke aanval op de handelingsbekwaamheid beschouwd. Soms worden (vrijwillige) brandweerlieden persoonlijk aansprakelijk gesteld in geval van mogelijk ondeskundig handelen. Terwijl de intentie van brandweervrijwilligers is om hulp aan anderen te verlenen. Hierbij kunnen ook fouten worden gemaakt.

Maar het komt steeds vaker voor dat vrijwillige brandweerlieden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor mogelijk ondeskundig handelen met gevolgen voor derden, terwijl brandweervrijwilligers bereid zijn om zich zonder dwang voor nacht en ontij of zonder normale vergoeding in te zetten. Hiervoor verwachten zij van de samenleving waardering. Een afkeuring door de samenleving richting brandweervrijwilligers wordt hierdoor als een aanval op de integriteit en kwaliteit van het handelen beschouwd. Dit heeft te maken met de grote mate van interne homogeniteit en onderlinge solidariteit. Brandweerwerk is en blijft teamwerk. Brandweerlieden klaren samen een klus. En onder alle omstandigheden moeten brandweerlieden op elkaar kunnen vertrouwen. Een afkeuring jegens één brandweervrijwilliger/beroeps wordt dan als een af-

keuring van de gehele (vrijwillige) brandweer beschouwd. Vanuit het gelijkheidsbeginsel dienen brandweervrijwilligers die verwijtbare inschattingsfouten met nadelige gevolgen voor anderen hebben gemaakt zich hiervoor te verantwoorden. Eén van de vragen is in hoeverre het door de toenemende interdependentieketens mogelijk is om in geval van rampen en ernstige ongevallen één persoon of instantie aan te merken als de verantwoordelijke of zelfs de schuldige. Uiteraard moet het vertonen van schuilgedrag om hiermee een mogelijk persoonlijke verantwoordelijkheid te ontlopen worden vermeden.

Ten gevolge van de toename van professionele groepen worden niet alleen hogere kwaliteitseisen aan de brandweer gesteld, maar is het takenpakket van brandweer ook uitgebreid. Het bestrijden van branden is nog slechts één van de hulpverleningstaken die door de brandweer worden verricht. Het uitvoeren van deze 'nieuwe' taken zijn niet vrijblijvend, maar kennen ook verplichtingen jegens degenen aan wie hulp moet worden verleend en jegens degenen die deze taken moeten uitvoeren. Sommige nieuwe taken ontstaan uit 'particuliere initiatieven' van enthousiaste brandweerlieden of door 'collectieve initiatieven' van brandweerkorpsen. Soms worden deze initiatieven (financieel) ondersteund door particuliere organisaties, lokale overheden en de centrale overheid. Indien deze hulpverleningstaken in een behoefte voorzien dan kunnen deze worden gecollectiviseerd en door middel van wetgeving worden vastgelegd en opgenomen in lokale verordeningen. Soms moet er in geval van nood opgetreden kunnen worden, zonder dat de kwaliteit van dit optreden al volledig is geborgd. Hier kan spanning ontstaan tussen een taak die wordt verricht en de verwachtingen die burgers hebben. Immers indien de brandweer een bepaalde taak gaan verrichten, verwachten burgers dat deze ook adequaat kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat met betrekking tot de taken die de brandweer verricht en mogelijk gaat verrichten door het bestuur en de leiding van de brandweer bewuste en verantwoorde keuzen moeten worden gemaakt. En dit geldt ook voor de inzet van brandweerlieden in vrijwillige dienst.

Noten

- 1 T. Lozier, Volunteer Fire Departments and Community Mobilization, *Human Organization* 35 1976 p. 9.
- 2 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington 1996 p.36
- 3 Feuerwehr Fachzeitschrift, *Aus dem Bundestag; Bürgerschaftliches Engagement von Frauen am Beispiel Feuerwehr*, ed. Nr. 11 November 2002 p. 675-680.
- 4 P. Bates, *Retained fire fighters in the United Kingdom*, Premier symposium Europeen des sapeurs-pompiers volontaires, Federation nationale des sapeurs-pompiers, Straatsburg 1996 p. 135 en Office of the Deputy Prime Minister, *The Fire and Rescue Service Retained Duty System, A Review of the Recruitment and Retention Challenges*, Londen 2005 p.56 en Fire Prevention Fire Engineers Journal, *Retaining control*, April 2005 p.23.
- 5 G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 1991 p. 73.
- 6 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 146 en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 129 en 159.
- 7 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 160-161.
- 8 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 53-55.
- 9 G. van Meegdenburg e.a., *Vrijwilligheid verplicht. Naar een nieuwe rechtspositie voor vrijwilligers van de brandweer in Nederland*, Arnhem 2002 p. 6 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 23-24
- 10 S. Kleerekoper, *Vergelijkend leerboek der Bedrijfseconomie*, Deel 1, Groningen 1957 p. 289-290.
- 11 S. Kleerekoper, *Vergelijkend leerboek der Bedrijfseconomie*, Deel 1, Groningen 1957 p. 288.
- 12 J. Graham e.a., *A comparative study of firefighting arrangements in Britain, Denmark, The Netherlands and Sweden*, London 1992 p. 22.
- 13 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatistiek 2003*, Voorburg/Heerlen 2004 p. 54-59.
- 14 G. van Meegdenburg e.a., *Vrijwilligheid verplicht. Naar een nieuwe rechtspositie voor vrijwilligers van de brandweer in Nederland*, Arnhem 2002 p. 27.
- 15 W. Burggraaf, *Hulpverlener en brandweerman*, Alkmaar 1989 p. 77 en 78.
- 16 P. Renooy, *De wonderbaarlijke continuïteit van het vrijwillig initiatief binnen de verzorgingsstaat in: M. Bovens en A. Hemerijck e.a., Het verhaal van de moraal, Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele verhoudingen*, Amsterdam 1996 p. 82.
- 17 M.A.M.M. Beljaars, J.M. Dagevos, *Brand meester met minderheden*, Rotterdam 1996 p. 78.
- 18 J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 167.
- 19 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 145.
- 20 N. Elias, *Wat is sociologie?*, Utrecht 1971 p. 28-30. Oorspronkelijke titel: *Was ist Soziologie?* München 1970.
- 21 E.L. Quarantelli, *The Sociology of Panics*, Disaster research Center, University of Delaware, 1999 p. 3-20.
- 22 J. Goudsblom, *Vuur en beschaving*, Amsterdam 1992 p. 213.
- 23 M.J. van Duin e.a., *Veiligheid bij de brandweeroptreden, een verkenning*, Arnhem 1996 p. 41.
- 24 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De risico's van het vak?* Den Haag 1999 p. 29.
- 25 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 63, 71 en 72. en C. Mittendorff, *Waarom onnodige risico's? In: Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel, Leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweertiedden*, Rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Den Haag 2004 p. 28 en 104 en Office of the Deputy Prime Minister, *The Fire and Rescue Service Retained Duty System, A Review of the Recruitment and Retention Challenges*, Londen 2005 p 31.

- 26 C. Starr, *Social benefits versus technological risk* in: Science 1969, p. 1232, 1238 en I. Helsloot e.a., *Fysieke veiligheid* in: E.R. Muller e.a. *Veiligheid, Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn 2004 p. 367-369 en C. Mittendorff, *Waarom onnodige risico's?* In: *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel, Leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweerlieden*, Rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Den Haag 2004 p. 27.
- 27 R. Brons e.a., *Kloppersingelbrand, rapportage intern onderzoek*, Den Haag 2003 p. 23 en 24 en A.C.J. Scholtens en P.B.G. Drent, *Brand in de Koningkerk te Haarlem, Onderzoek naar het brandweeroptreden*, Den Haag 2004 p. 170-172.
- 28 M.J. Schabracq e.a., *Mentale belasting in het werk*, Utrecht 1995 p. 220.
- 29 J. Kallenbach, *Arbeitsschutz und Unfallverhütung bei den Feuerwehren*, Keulen 1987 p. 15-20.
- 30 J. Kallenbach, *Arbeitsschutz und Unfallverhütung bei den Feuerwehren*, Keulen 1987 p. 15 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De risico's van het vak?* Den Haag 1999 p. 29.
- 31 H.J.A. Hofland e.a., *Na de aanval, De wereld sinds 11 september*, Rotterdam 2002 p. 275 en Fire Engineering, *World trade center disaster: volume 11: the ruins and the rebirth*, Vol. 155 nr. 10 October 2002 p. 3-143.
- 32 A. Wildavsky, *Choosing Preferences by Constructing Constitutions: A Cultural Theory of Preference Formation*, American Political Science Review 81, maart 1987 p. 3-21.
- 33 M.J. van Duin e.a., *Veiligheid bij brandweeroptreden, Een verkenning*, Arnhem 1996 p. 49.
- 34 G. Klein, *The current status of the naturalistic decision making framework*, in: R. Flin e.a., *Decision Making Under Stress Emerging Themes and Applications*, Ashgate 1997 p. 12.
- 35 R. Flin e.a., *Decision Making Under Stress Emerging Themes and Applications*, Ashgate 1997 p. 3.
- 36 R. Flin, *Sitting in the Hot Seat, Leaders and Teams for Critical Incident Management*, Chichester 1996 p. 2.
- 37 G. Klein, *A Recognition-Primed Decision (RPD) model of rapid decision making*. In: G. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood and C. Zsombok (eds). *Decision Making in Action*, New York 1993 p. 56.
- 38 R. Flin, *Sitting in the Hot Seat, Leaders and Teams for Critical Incident Management*, Chichester 1996 p. 147.
- 39 E. Salas e.a., *Toward an understanding of team performance and training*. In: R. Swezey and E. Salas (eds) *Teams. Their Training and Performance*, New York 1992 p. 4.
- 40 S.D. Sagan, *The Limits of Safety, Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*, Princeton New Jersey 1993 p. 31.
- 41 J. Kallenbach, *Arbeitsschutz und Unfallverhütung bei den Feuerwehren*, Keulen 1987 p. 15 en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel, Leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweerlieden*, Rapport van de Inspectie Openbare Orde en veiligheid, Den Haag 2004 p. 32-33.
- 42 R. Flin e.a., *Decision Making Under Stress Emerging Themes and Applications*, Ashgate 1997 p. 13 en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel, Leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweerlieden*, Rapport van de Inspectie Openbare Orde en veiligheid, Den Haag 2004 p. 33.
- 43 G.A. Vonk, *Hoe veilig werkt de brandweer? Een studie naar de veiligheid van de brandweerorganisatie bij repressief optreden*, Voorburg 1996 p. 39.
- 44 Staatscourant, *Dienstongeval van brandweerman*, in: Tijdschrift voor Ambtenarenrecht 2002/165, Staatscourant 30-1 2003 Den Haag 2003.
- 45 A.M. Gerritsen, *Moreel optreden in crisissituaties* in: E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, beschouwingen over rampen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001 p. 43-45
- 46 Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) Publieke zaak, *Brandweerlieden willen een eigen CAO*, Den Haag 2003 p. 2 en 4.
- 47 E. Schat, *Vinger aan de pols bij agressie* in: Brand en Brandweer maart 2003 p. 156-157, L. Helwig, *Draaiboek wat te doen bij agressie in de maak*, Publiek steeds vaker agressief Naar brandweer, in: Brand en Brandweer juni 1999 p. 292-293 en E. Schat, *Agressie richting brandweer loopt de spuigaten uit*, In: Brand en Brandweer februari 2003 p. 68-69.
- 48 V. Dunn, *Safety and Survival on the Fireground*, Fire Engineers Book, Saddle Brook 1992 14.

- 49 S.D. Sagan, *The limits of Safety Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*, Princeton New Jersey 1993 p. 24.
- 50 V. Withagen en M. Verlinden, *Nauwelijks stress bij het brandweerpersoneel* in: *Alert* 17e jaargang, nummer 1, januari 2000 p. 28 en 29.
- 51 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 62.
- 52 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De risico's van het vak...*, Den Haag 1999 p. 29 en 59 en R. Brons e.a., *Kloppersingel brand, Rapportage intern onderzoek*, Den Haag 2003 p. 5 en 21.
- 53 A. de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989 p. 228-238 en D. Leupold, *Die freiwilligen Feuerwehren in der Rheinprovinz bis 1918*, Keulen 2003 p. 214-226.
- 54 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 37-58. en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 33-39.
- 55 J.A.A. van Doorn, *Een ongeluk komt nooit alleen*, Artikel in HP/De Tijd van 18 augustus 2000.
- 56 R.J. Kleber en D. Brom, *Opvang en nazorg geweldslachtoffers in de organisatie*. In: *Gedrag en gezondheid* 14-3, 1989 p. 33.
- 57 D.A. Oostenbrink, *'Maar soms is het teveel' Verslag van een landelijk onderzoek brandweermedewerkers*, uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1992 p. 1.
- 58 R. Flin, *Sitting in the Hot Seat, Leaders and Teams for Critical Incident Management*, Chichester 1996 p. 103.
- 59 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 26 en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 71.
- 60 L.H. Bergmann e.a., *Stress; critical incident* in: *Fire Command* 53 nr. 4 1986 p. 18-20.
- 61 D.A. Oostenbrink, *Maar soms is het teveel..., schokkende ervaringen bij de brandweer. Verslag van een landelijk onderzoek onder brandweermedewerkers*, Nijmegen 1992 p. 380 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 36.
- 62 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 36.
- 63 D.A. Oostenbrink, *Maar soms is het teveel..., schokkende ervaringen bij de brandweer. verslag van een landelijk onderzoek onder brandweermedewerkers*, Nijmegen 1992 p. 8-10.
- 64 R.J. Kleber e.a., *Traumatische ervaringen, gevolgen en verwerking*, In: *De Psycholoog*, Lisse 1986 p. 6 e.v. en E. Becker, *Over het voorkomen en de verwerking van schokkende ervaringen bij de brandweer*. *Scriptie sociale geneeskunde*, Nijmegen 1989 p. 9.
- 65 R. Flin, *Sitting in the Hot Seat, Leaders and Teams for Critical Incident Management*, Chichester 1996 p. 131.
- 66 T. Cox, *Stress Research and Stress Management: Putting Theory to Work*, Sudbury 1993 p. 17.
- 67 R.J. Kleber en D. Brom, *Opvang en nazorg geweldslachtoffers in de organisatie* in: *Gedrag en gezondheid* 14-3, 1989 p. 33.
- 68 D. Wayne Corneil, *Prevalence of post traumatic stress disorders in a metropolitan fire department*, Baltimore 1993 p. 3 en p. 12.
- 69 D.A. Oostenbrink, *Maar soms is het teveel..., Schokkende ervaringen en de verwerking ervan bij de Nederlandse brandweer*. Verslag van een landelijk onderzoek onder brandweermedewerkers, Nijmegen 1992 p. 22.
- 70 Dagblad Rijn en Gouwe, *Onze angst is desoriëntatie*, Interview met brandweerman T. Nugteren op zaterdag 13 november 1993.
- 71 D.A. Oostenbrink, *Maar soms is het teveel..., Schokkende ervaringen en de verwerking ervan bij de Nederlandse brandweer*. Verslag van een landelijk onderzoek onder brandweermedewerkers, Nijmegen 1992 p. 1.
- 72 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 26.

- 73 Instituut voor Psychotrauma, *Want niemand is van steen...*, Den Haag 1993 p. 14.
- 74 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 43.
- 75 Home Office, *The recruitment of retained fire fighters*, Londen 1991 p. 25.
- 76 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 43.
- 77 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 65 en 66.
- 78 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 21.
- 79 O. Neuschwander, *Die Freiwilligen Feuerwehren in Europa*, Straatsburg 1996 p. 68, H. Raab, *Personalmangel in den Freiwilligen Feuerwehren: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten*, in: FFZ Feuerwehr Fachzeitschrift nr. 9 september 2004 p. 515-516 en W.A. Morris, *Firefighter Recruitment And Retention Ideas You Can Use*, Fire Engineering October 2004 vol. 157 no.10 p.121-126
- 80 E. Vermathen, *De vrijwillige politie Limburg-Noord. Het zwarte schaap met de vijf poten - de interpersoonlijke arbeidsrelatie tussen de beroepspolitie en de vrijwillige politie bij de regio-politie Limburg-Noord*, Nijmegen 1999 p. 10-11.
- 81 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 154.
- 82 H.L.M. Rovers, *Onderzoek brandweerkosten*, Roermond 1992 p. 3.
- 83 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligheid in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 117 en 119 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 36
- 84 H.W. Opaschowski, *Herausforderung Freizeit, Perspektiven für die 90er Jahre*, Keulen 1991 p. 22 en J. Thiessen, *Boeien, Binden en Behouden van vrijwilligers. Een onderzoek naar de beschikbaarheid van vrijwilligers voor hulpverleningsorganisaties in 2015*, Weert 2004 p. 23-27
- 85 H.W. Opaschowski, *Herausforderung Freizeit, Perspektiven für die 90er Jahre*, Keulen 1991 p. 35 en R.D. Putnam, *Bowling alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000 p. 283 en M. Bovens en A. Hemerijck, *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam 1996 p. 20.
- 86 R.D. Putnam, *Bowling alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000 p. 283 en Sociaal Cultureel Planbureau, *Nederland in Europa*, 2000 p. 523.
- 87 H.W. Opaschowski, *Herausforderung Freizeit, Perspektiven für die 90er Jahre*, Keulen 1991 p. 22.
- 88 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 79, National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. Xvii, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, *Les sapeurs-pompiers volontaires en France, Pour une relance du volontariat*, Parijs 1997 p. 16 en O. Neuschwander, *Die Freiwilligen Feuerwehren in Europa*, Straatsburg 1996 p. 68.
- 89 M.J. van Duin e.a., *Veiligheid bij brandweeroptreden, Een verkenning*, Arnhem 1996 p. 33.
- 90 G.A. Vonk, *Hoe veilig werkt de brandweer? Een studie naar de veiligheid van de brandweerorganisatie bij repressief optreden*, Voorburg 1996 p. 39.
- 91 K.B. Perkins, *Volunteer Firefighters in the United States: A sociological profile of America's bravest*, Farmville Virginia 1987 p. 13 en W.A. Morris, *Firefighter Recruitment And Retention Ideas You Can Use*, Fire Engineering October 2004 vol. 157 no.10 p.124.
- 92 National Fire Protection Association (NFPA), *Annual report of firefighter deaths and injuries*, Massachusetts 1988 en V. Dunn, *Defensive outside firefighting tactics, Fireground dangers are just as deadly outside burning buildings as they are inside*, Fire Engineering juni 1988 p. 56.
- 93 T. Zuccaro, *Bosbranden*, in: Belgisch Brandtijdschrift, nr. 101 juni 1990 p. 26-30 en Sécurité civile, *Les feux de forêts dans les pays de la Communauté européenne*, in: Sécurité civile et industrielle, nr. 442/443 juli/augustus 1993 p. 22-29 en European Commission, *Interministerial seminar on forest fires*, Lisbon May 1992 p. 24 en F.H.J. van der Beek, *Groot alarm! branden in binnen- en buitenland*, Lelystad 1992 p. 82 en 83.

- 94 Fire Engineering, *World trade center disaster: volume 11: the ruins and the rebirth*, Vol. 155 nr. 10, October 2002 p. 3-143.
- 95 L.H.J. Toneman, *De persoonlijke veiligheid van het brandweerpersoneel*, literatuurrapport nr. 8, Den Haag 1989 p. 6.
- 96 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 66 en M.J. van Duin, H. Geveke, en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 115 en 118.
- 97 M.J. van Duin, H. Geveke, en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers in de openbare veiligheid*, Den Haag 1999 p. 115.
- 98 A.M. Gerritsen, *Moreel optreden in crisissituaties* in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001, p.44 , National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 65 en 66 en I. Helsloot, *Bij de brandweer leeft de angst voor Amerikaanse claimcultuur*, in Alert uitgave december 2002 p. 15-17.
- 99 C.J.J.M. Stolker, D.I. Levine en C.L. de Bel, *Defensive bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidrecht*, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001, p. 106.
- 100 C.J.J.M. Stolker, D.I. Levine en C.L. de Bel, *Defensive bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidrecht*, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001, p.107-110.
- 101 R.W. Polak, *Onderzoekscommissies onderzocht*, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001, p. 397.
- 102 R.W. Polak, *Onderzoekscommissies onderzocht*, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag 2001, p.3364-365 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 9.
- 103 M.J. van Duin, *Van rampen leren. Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*, den Haag 1992 p. 294-296.
- 104 D. Wayne Corneil, *Prevalence of post traumatic stress disorders in a metropolitan fire department*, Baltimore 1993 p. 1.
- 105 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 63 en V. Dunn, *Firefighter death and injury: 50 causes and contributing factors*. In: Fire Engineering 143 1990 8 (augustus) p. 50.
- 106 J. Lozier, *Fire Departments and Community Mobilization*, Human Organization 35 p. 345-354 1976.
- 107 R.J. Kleber e.a., *Traumatische ervaringen, gevolgen en verwerking*, In: De psycholoog, Lisse 1986 p. 255.
- 108 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 65 en 66.
- 109 Dagblad Haagsche Courant, *Vrijwilligerswerk is niet vrijblijvend*, interview met W. Gorter 16 april 1994 p. 7.
- 110 H. de Vries, *Het leek alsof de wereld verging*. In: Brand en Brandweer september 2000 p. 345-348.
- 111 M. J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 73 en J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 26.
- 112 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 57.
- 113 H. Boutellier, *De veiligheidsutopie, Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag 2002 p.155
- 114 A. Morris, *Firefighter Recruitment And Retention Ideas You Can Use*, Fire Engineering October 2004 vol. 157 no 10 p.122-124.

- 115 D.A. Oostenbrink, *Maar soms is het teveel...*, Schokkende ervaringen en de verwerking ervan bij de Nederlandse brandweer. Verslag van een landelijk onderzoek onder brandweermedewerkers, Nijmegen 1992 p. 1.
- 116 J.H.W. Vreuls, *Vrijwilligers bij de brandweer*, Leiden 1991 p. 26 en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 71.
- 117 Dutch Ministry of Internal Affairs, *First support and aftercare behalf of Dutch firemen*, Den Haag 1992 p. 6 e.v. en M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 129.
- 118 B. Perkins, *Volunteer fire fighters in the United States: A sociological profile of America's Bravest*, Farmville 1987 p.ii.
- 119 B. Perkins, *Volunteer fire fighters in the United States: A sociological profile of America's Bravest*, Farmville 1987 p.ii.
- 120 M.J. van Duin, H. Geveke en J.H.W. Vreuls, *Brandweer en vrijwilligers*, Den Haag 1998 p. 63.
- 121 S. Penner, *Altruistic Behavior, An inquiry into motivation*, Atlanta 1995 p. 29.
- 122 P.M. Blau, *Social exchange* in: International Encyclopaedia Social Sciences, New York 1968, vii p. 452-457 en H. Becker en A. Boskoff, *Modern Sociological Theory*, New York 1957 p. 22.
- 123 National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration Federal Emergency Management Agency, *Retention and Recruitment in the volunteer Fire Service*, Washington, 1996 p. 32.
- 124 G. van Meeuwenburg e.a., *Vrijwilligheid verplicht. Naar een nieuwe rechtspositie voor vrijwilligers van de brandweer in Nederland*, Arnhem 2002 p. 4 en B. van Dijk, J. de Kleuver en W. Roorda, *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*, (internet versie) Amsterdam 2005 p. 24
- 125 R. Brons e.a., *Kloppersingelbrand, Rapportage Intern onderzoek*, Den Haag 2003 p. 23 en 24 en A.C.J. Scholtens en P.B.G. Drent, *Brand in de Koningkerk te Haarlem, Onderzoek naar het brandweeroptreden*, Den Haag 2004 p. 170.

SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIES

6.1

Hoofdvragen en deelvragen

De centrale vraagstelling van deze dissertatie is: *waarom brand- en rampenbestrijdingstaken, die als een zuiver collectief goed kunnen worden beschouwd, zich hebben ontwikkeld door middel van vrijwilligers, die bereid zijn om zonder dwang of normale beloning 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar te zijn voor het verrichten van risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood in levensbedreigende situaties.*

De deelvragen zijn:

- Hoe heeft de brandbestrijding zich ontwikkeld tot een organisatie gebaseerd op vrijwillige associatie?
- Wat betekent vrijwilligerswerk voor de samenleving en voor de vrijwilligers zelf en geldt dit ook voor brandweervrijwilligers?
- Wat is de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen en wat betekent dit voor de brandweervrijwilligers?
- Waarom kan de brandweer ook in de huidige tijd nog steeds zo succesvol beschikken over vrijwilligers, ondanks de 24-uurs beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood en geldt dit ook voor de andere West-Europese en Noord-Amerikaanse brandweerorganisaties?

In dit laatste hoofdstuk worden allereerst de deelvragen beantwoord. Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, worden nog een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op het vrijwilligerswerk bij de brandweer, succesfactoren en bedreigingen beschreven.

6.2

Toenemende onderlinge afhankelijkheid van mensen jegens elkaar verhoogt zelfbeheersing bij branden en rampen

De geschiedenis van het bestrijden van branden wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van dwang van buitenaf naar zelfdwang. Tot aan de periode van de industriële revolutie en de Franse Revolutie verrichtten mensen slechts onder dwang hulp in gevaarlijke omstandigheden aan anderen, dan aan bekenden en familieleden. In deze periode zijn de eerste vrijwillige brandweerorga-

nisaties opgericht, terwijl externe dreigingen zoals branden en natuurrampen al sinds mensenheugenis plaatsvinden.

Deelvraag 1: Hoe heeft de brandbestrijding zich ontwikkeld tot een organisatie gebaseerd op vrijwillige associatie?

De totstandkoming van zelfdwang bij het bestrijden van branden is een langdurig leerproces van het kunnen beheersen van externe dreigingen door het vuur. De arbeidsverdeling of functionele specialisatie heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd en heeft mensen van elkaar afhankelijk gemaakt. Deze toenemende onderlinge afhankelijkheid maakt dat mensen hun primitieve gedragingen inperken. Vervolgens worden deze omgezet in constructieve activiteiten voor zichzelf, anderen en een steeds grotere externe omgeving. In dit opzicht lijkt het bestrijden van branden als onderdeel van de vuurbeheersing overeenkomsten te hebben met het proces van civilisatie (hoofdstuk 2).

Mede als gevolg van de toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen mensen in het algemeen, hebben zich technologische rampen of 'man-made disasters' kunnen ontwikkelen. De steeds verdergaande functionele specialisatie, maar ook de veiligheidsrisico's die hieruit voortvloeien hebben een bijdrage geleverd aan de internalisatie van het bestrijden van branden op basis van zelfsturing.

Vervolgens heeft internalisatie plaatsgevonden van nieuwe taken in relatie tot de zich wijzigende omgeving. Toch is het kenmerkend voor moderne samenlevingen dat dwang van buitenaf sterker en sneller toeneemt dan de ontwikkeling van zelfdwang en zelfsturing. De totstandkoming van brandweerorganisaties met vrijwilligers is niet verlopen volgens een vooropgezet plan, maar is meer een resultante van de toenemende arbeidsverdeling, die steeds meer mensen van elkaar afhankelijk heeft gemaakt en door de schaalvergroting van externe risico's ten gevolge van het industrialiseringsproces (industriële revolutie) en ideeën (verlichting) van personen zoals Benjamin Franklin. In de loop van de geschiedenis is de verantwoordelijkheid voor de brandbestrijding geëvolueerd van een individuele naar een collectieve verantwoordelijkheid (zie hoofdstuk 2). Toch heeft dit collectiveringsproces van de brandbestrijding niet geleid tot een volledige uitvoering van deze taken door professionele groepen. In tegenstelling tot andere sectoren in de samenleving zoals politie, gezondheidszorg en onderwijs is de brandbestrijding een taak die nog steeds voor het grootste deel door vrijwilligers wordt uitgevoerd. De veranderde externe omgeving heeft de dreigingen van buitenaf vergroot, maar ook de beheersingsmogelijkheden.

Toenemende beheersingsmogelijkheden kunnen een negatieve invloed hebben op het incasseringsvermogen en de ramptolerantie van burgers. Daarnaast kunnen de veiligheidsverwachtingen van burgers groter worden. Dit wordt veroorzaakt doordat branden, rampen en andere tegenslagen in belangrijke mate worden voorkomen en opgelost door professionele groepen als onderdeel van de verzorgingsstaat. Als gevolg hiervan is de individuele verantwoordelijkheid voor de veiligheid kleiner geworden.

De totstandkoming van de burgerlijke rechtsstaat is mede een resultante van de toegenomen onderlinge afhankelijkheid tussen mensen. Hierdoor zijn er geweldsvrije gebieden ontstaan en in deze gebieden zijn de vertrouwensbanden tussen mensen uitgebreid en versterkt. Het uitbreiden en versterken van vertrouwensbanden tussen mensen is naast staatsdwang een alternatief voor het oplossen van het dilemma van collectieve actie. De voordelen hiervan zijn dat de transactiekosten van het oprekken van de vertrouwensbanden tussen mensen lager zijn dan de kosten van een staatsbureaucratie. Bovendien kan het uitbreiden en het versterken van vertrouwensbanden tussen mensen een positieve invloed hebben op de onderlinge relaties van mensen en de cohesie van de samenleving. Veiligheid is één van de belangrijke aspecten van menselijk samenleven. Het gaat hierbij namelijk om zaken van leven en dood. Het is een uiting van beschaving dat mensen zonder dwang bereid zijn om gevaarlijk werk voor anderen te verrichten. Na het ontstaan van vrijwillige brandweerorganisaties is de kwaliteit van het bestrijden van branden verbeterd en dit heeft geleid tot een verdere professionalisering van het brandweerwerk.

6.3

Ontwikkeling van brandbestrijding door vrijwilligheid bij de brandweer als uiting van beschaving

De toenemende arbeidsverdeling heeft een bijdrage geleverd aan de technologisering van de samenleving. Het is noodzakelijk om de risico's die hieruit voortvloeien te beheersen met behulp van openbare veiligheidsorganisaties. De toename van de reikwijdte van branden en rampen ten gevolge van grotere veiligheidsrisico's heeft geleid tot professionalisering, taakverbreding en schaalvergroting van de beheersing van deze veiligheidsrisico's.

De taakverbreding maakt dat brandweerorganisaties steeds meer afhankelijk worden van andere veiligheids- en hulpverleningsorganisaties zoals politie, medische hulpverlening en andere overheidsdiensten. Daarnaast moeten zij leren samenwerken met andere professionele groepen. Desondanks bestaan brandweerorganisaties in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Neder-

land nog steeds voor het grootste deel uit vrijwilligers (75-95 procent). De inzet van deze vrijwilligers is een gevolg van de ontwikkelingen die zich in de loop van de geschiedenis met betrekking tot de externe veiligheid hebben voorgedaan. Veranderde veiligheidsrisico's in de omgeving en de gevolgen voor de bestrijding van de externe effecten, hebben geleid tot verschillende organisatievormen.

De eerste brandweerorganisaties met beroepsbrandweerlieden waren gebaseerd op dwang en bestonden uit slaven en soldaten. In de Middeleeuwen bestonden brandweerorganisaties uit leden van de gilden. Deze gildenbrandweeren waren functioneel georganiseerd. Dit hield in dat het stadsbestuur dat meestal bestond uit leden van de koopmansgilden en uit dien hoofde verantwoordelijk was voor de veiligheid van de stads- en dorpsbewoners en dat de leden van de handwerkersgilden verantwoordelijk waren voor het bestrijden van de branden. In Groot-Brittannië ontstonden de eerste private verzekeringsbrandweeren, die enkel en alleen branden bestreden bij degenen die bij een bepaalde verzekeringsmaatschappij verzekerd waren. De eisen die aan deze brandweerlieden van particuliere verzekeringsbrandweerorganisaties werden gesteld, waren hoog en hierdoor verbeterde de kwaliteit van de brandbestrijding. De concurrentie tussen deze particuliere organisaties was zodanig dat er meer tijd werd besteed aan onderlinge strijd dan aan het bestrijden van branden. Er was sprake van een disfunctionele concurrentie tussen diverse private brandweerkorpsen. Hieruit bleek dat een collectief goed als het bestrijden van branden niet zomaar overgelaten kon worden aan particuliere ondernemingen en dat was een belangrijke reden dat zij publieke organisaties zijn geworden.

Vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt gekenmerkt door doelgerichte en instrumentele activiteiten gericht op het waarborgen van de fysieke veiligheid. Deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk, waarbij burgers zelf voor een deel verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid en de veiligheid van anderen, is ontstaan door eeuwenlange ervaringen met onveiligheid en brandbestrijdingsorganisaties, veranderende veiligheidsrisico's ten gevolge van de industriële revolutie en ideeën van Benjamin Franklin.

Benjamin Franklin was degene die met zijn praktisch-rationele levensstijl oplossingen bedacht voor deze dreigingen. Hij was de eerste 'ontdekker' van brandweerorganisaties met vrijwilligers. Hij integreerde de scheiding tussen de hulpverlening aan slachtoffers, het beschermen van de eigendommen van de slachtoffers (discretie) en het bestrijden van de brand (vakmanschap). Zowel in de Verenigde Staten als in West-Europa betekende dit een verbetering van de kwaliteit van de brandbestrijding en voor de brandweervrijwilligers zelf avontuurlijk werk en een hogere maatschappelijke waardering.

In de Amerikaanse stad Boston is de eerste brandweerorganisatie met vrijwilligers onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur opgericht, die zonder dwang of vergoeding bereid waren om branden te bestrijden. Deze publieke brandweerorganisatie met vrijwilligers stond niet alleen model voor andere Amerikaanse steden, maar ook voor West-Europese landen zoals Frankrijk, Duitsland en Nederland. De totstandkoming van brandweerorganisaties met vrijwilligers kan als een uiting van beschaving worden beschouwd, omdat mensen zich zonder dwang of vergoeding in gevaarlijke omstandigheden inzetten voor hun medemensen (hoofdstuk 2).

6.4

Vrijwilligerswerk is gebaseerd op wederkerigheid

Deelvraag 2a: Wat betekent vrijwilligerswerk voor de samenleving?

Vrijwilligerswerk is gebaseerd op de bereidheid van mensen om zich zonder dwang of vergoeding in te zetten voor medemensen of voor de samenleving. Er is sprake van een betrokkenheid bij een breder verband dan het directe sociale netwerk van familie, vrienden en burens. Dit is een gevolg van de overgang van een traditionele naar een moderne samenleving, waarbij onderscheid is ontstaan tussen loonarbeid en vrijwilligerswerk (zie hoofdstuk 3). De toenemende functionele specialisatie of arbeidsverdeling heeft ertoe geleid dat steeds meer mensen afhankelijk van elkaar zijn geworden. Deze toenemende afhankelijkheid tussen steeds grotere groepen mensen maakte mensen steeds minder afhankelijk van hechte primaire verbanden, maar steeds meer van functionele en grotere verbanden.

Deelvraag 2b: Wat betekent vrijwilligerswerk voor de vrijwilligers zelf en geldt dit ook voor brandweervrijwilligers?

Het verrichten van vrijwilligerswerk veronderstelt een zekere mate van bewogenheid met de noden van anderen. Maar vrijwilligerswerk dient ook het eigen belang. Er is meestal sprake van een min of meer bewuste wederkerigheid. Immers in wederkerigheid worden egoïstische motieven van mensen gemobiliseerd en gekanaliseerd in een voor beide partijen aanvaardbare ruil. Het geven en ontvangen is de regel en het geven van 'iets voor niets' is de uitzondering. Het hanteren van een zogenaamde schuldbalans, een vorm van informele boekhouding lijkt op calculerend gedrag, maar is in werkelijkheid het handhaven van de norm van geven en nemen. Het wederzijdse belang vormt de duurzaamheid van het vrijwilligerswerk bij de brandweer.

Het verklaren waarom mensen bereid zijn om vrijwillig branden te bestrijden heeft een relatie met vervlechtingsmechanismen over langere perioden. Al-

truïsme en eigenbelang lijken met elkaar verstrengeld in een patroon van wederkerigheid. In de wederkerigheid worden de op eigenbelang gerichte motieven van mensen gemobiliseerd en gekanaliseerd in een voor beide partijen aanvaardbare ruil en dit blijkt een zodanig hecht moreel cement te zijn dat het de cohesie in een moderne samenleving instandhoudt en bevordert. De vrijwillige brandweer is voortgekomen uit spontane burenhulp en hulp van familieleden. Niet alleen uit mededogen met de hulpeloosheid en machteloosheid van slachtoffers, maar ook uit welbegrepen eigenbelang van hulpverleners. In wezen kan iedereen door brand getroffen worden ('heden gij, morgen ik'). Vrijwilligerswerk bij de brandweer is gebaseerd op wederkerigheid. De positieve stimuli zijn sociale waardering, het verrichten van avontuurlijk werk en de waardering die zij hiervoor ontvangen zijn voor vrijwilligers bij de brandweer belangrijke redenen om dit specifieke vrijwilligerswerk te verrichten.

6.5

Verstatelijking versus vrijwilligerswerk bij de brandweer

Gaandeweg is als gevolg van een toenemende afhankelijkheid wederzijdse ondersteuning bij het bestrijden van branden binnen primaire verbanden opgerekt tot vrijwilligerswerk ten behoeve van iedereen (hoofdstuk 2). Vervolgens zijn uit het vrijwilligerswerk bij de brandweer professionele groepen ontstaan, die geleidelijk aan een steeds sterkere positie zijn gaan verwerven in de van oorsprong autonome brandweerverenigingen. Deze professionele groepen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de verzorgingsstaat (hoofdstuk 3). Dit collectiviseringsproces heeft ertoe geleid dat de staat een steeds grotere verantwoordelijkheid voor het publieke domein heeft overgenomen van burgers en onderlinge verbanden van burgers. Dit geldt ook op het gebied van de openbare veiligheid. De veronderstelling die hieraan veelal ten grondslag ligt, is enerzijds het oplossen van het dilemma van collectieve actie en anderzijds dat calamiteiten een zodanige chaos kunnen veroorzaken dat een centrale overheid die sturing geeft aan crisisorganisaties noodzakelijk is. Hulpverleningsdiensten en hulpverleners die voornamelijk bestaan uit professionele groepen hebben vaak een bevoogdende houding jegens burgers. Ofschoon zij hun werk voor burgers doen achten zij burgers niet bij machte om hulp aan slachtoffers te verlenen. Mede als gevolg van de toenemende macht van professionele groepen zijn het vermogen en de bereidheid van burgers om hulp aan medeburgers te verlenen afgenomen. Toch kunnen georganiseerde onderlinge verbanden van burgers ook een belangrijke rol spelen bij het bestrijden van calamiteiten. Hiervoor dienen burgers wel het vertrouwen in de eigen mogelijkheden te hervinden. Zodra de staat deze kerntaken overlaat aan onderlinge verbanden van burgers, bete-

kent dit dat de vertrouwensbanden van mensen jegens elkaar wel moeten zijn opgerekt tot de reikwijdte van calamiteiten.

De verhouding tussen staat en verbanden van burgers onderling wordt door elke samenleving afzonderlijk bepaald en is mede afhankelijk van de ruimte die de staat biedt aan onderlinge verbanden van burgers en de bereidheid van burgers om collectieve taken van de overheid uit te voeren. Burgerparticipatie en betrokkenheid van burgers bij de openbare veiligheid zijn van groot belang voor de samenleving. De bereidheid van burgers om zich vrijwillig beschikbaar te stellen voor brandweertaken die in soms levensbedreigende situaties wordt verricht, is een belangrijke waarde en een voorbeeld voor andere burgers. Het bevordert de weerbaarheid, de zelfredzaamheid en de cohesie van de samenleving en vormt een alternatief voor de alom aanwezige staatsmacht en macht van commerciële organisaties. Brandweerorganisaties met vrijwilligers in moderne samenlevingen bieden burgers op een adequate wijze hulp binnen een aanvaardbare hoeveelheid tijd en tegen lage kosten.

De stijgende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen en de hiermee samenhangende toenemende complexiteit van de risico's hebben ertoe geleid dat deskundigheid op het gebied van de organisatie van het bestrijden van branden en rampen steeds belangrijker is geworden. Als gevolg hiervan zijn specialisten aangesteld om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de openbare veiligheid toeneemt. Deze professionele groepen hebben hun invloed op de organisatie van de calamiteitenbestrijding vergroot en hierdoor zijn steeds meer belangrijke posities binnen brandweerorganisaties in handen gekomen van deskundigen. Als gevolg hiervan zijn de taken voor brandbestrijdingsorganisaties uitgebreid met brandbeveiliging, technische hulpverlening, reddingswerkzaamheden, rampenbestrijding en medische hulpverlening. De langzaam gegroeide macht van professionele groepen heeft steeds meer burgers afhankelijk gemaakt van hun aanbod. Mede hierdoor zijn burgers zich terughoudend gaan opstellen in situaties waar persoonlijk ingrijpen noodzakelijk en wenselijk is. Voor de openbare veiligheid kan dit betekenen dat de individuele verantwoordelijkheid voor de eigen en collectieve veiligheid aan burgers wordt onttrokken. Hierdoor kan bij burgers de illusie ontstaan dat de staat de volledige veiligheid van een samenleving kan garanderen en dat burgers zelf geen bijdrage aan de openbare veiligheid hoeven te leveren (hoofdstuk 4). Het versterken van onderlinge verbanden van mensen levert een bijdrage aan de maakbaarheid en betrokkenheid van burgers bij de samenleving. Zolang burgers daadwerkelijk betrokken blijven bij publieke taken in de samenleving vormen zij een tegenwicht tegen bureaucratisering en commercialisering.

6.6

Bereidheid en beschikbaarheid van vrijwilligers bij de brandweer

Ondanks de totstandkoming van de verzorgingsstaat in de Verenigde Staten en West-Europa worden nog steeds brandweerorganisaties met vrijwilligers en andere hulpverleningsorganisaties met vrijwilligers ingeschakeld bij calamiteiten. De Verenigde Staten en West-Europese landen verschillen op het gebied van de organisationele inbedding en het percentage vrijwilligers dat ingezet wordt.

Deelvraag 3a: Wat is de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de West-Europese en Noord-Amerikaanse samenlevingen?

De specifieke betekenis van vrijwilligers bij de brandweer is het op een discrete wijze verlenen van hulp aan mensen in machteloze en hulpeloze situaties. Veel mensen hebben meer vertrouwen in hulpverleners, indien zaken van leven en dood in handen van burgers zijn (discretie). Immers, de specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk bij de brandweer ten opzichte van vrijwilligerswerk in het algemeen zijn permanente beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood. Hierdoor worden aan het helpen van mensen in machteloze en hulpeloze omstandigheden bijzondere eisen gesteld. In deze elementaire afhankelijkheidsrelatie van mensen jegens elkaar vormt het onderlinge vertrouwen van burgers de basis.

Deelvraag 3b: Wat is de betekenis van de vrijwillige brandweer voor de brandweervrijwilligers in West Europa en de Verenigde Staten?

De bereidheid van mensen om vrijwillig brand- en rampenbestrijdingstaken te verrichten, is gebaseerd op zelfdwang en motivatie. De mate van binding of identificatie met de plaatselijke gemeenschap is een belangrijke voorwaarde om vrijwilliger bij de brandweer te worden, omdat zij hierdoor herkend en erkend worden. Naast waardering is het verrichten van avontuurlijk werk een belangrijke incentive voor brandweervrijwilligers. Hoewel dit belangrijke voorwaarden zijn, is de bereidheid bij burgers om op vrijwillige basis branden en rampen te bestrijden groter dan de daadwerkelijke inzetbaarheid. Dit wordt veroorzaakt door de gestelde eisen aan geschiktheid en beschikbaarheid. De eisen die de brandweer aan vrijwilligers stelt, kunnen conflicteren met eisen zoals eisen van werkgevers in het hoofdberoep, eisen die aan de kwaliteit van de bestrijding van branden en rampen worden gesteld en eisen die door de privé-situatie aan brandweervrijwilligers worden gesteld.

In traditionele vrijwillige brandweerverenigingen was sprake van een lineair verband tussen bereidheid of intentie en inzetbaarheid of actie (hoofdstuk 4). Maar toenemende interdependentieketens tussen mensen zijn zodanig van in-

vloed geworden op de bereidheid van brandweervrijwilligers dat bereidheid niet alleen meer voldoende is om tot inzetbaarheid te komen. In complexe en moderne samenlevingen kan de collectieve veiligheid niet meer enkel en alleen op de goede wil of bereidheid van mensen gebaseerd worden, maar zal de mate van geschiktheid van vrijwilligers steeds belangrijker worden. Over het algemeen worden steeds meer eisen gesteld aan vrijwilligers bij de brandweer in termen van paraatheid (inroostering), maar ook in termen van competenties (kennis, vaardigheden en gedragingen). Dit betekent dat de geschiktheidseisen voor brandweervrijwilligers vergelijkbaar zijn geworden met de eisen die aan brandweerlieden in beroepsdienst worden gesteld. Deze toenemende eisen leiden tot een hogere belasting van brandweervrijwilligers en potentiële vrijwilligers en kunnen ertoe leiden dat veel mensen die de bereidheid hebben om brandweervrijwilliger te worden zichzelf hiervoor niet (meer) geschikt achten en door anderen niet meer geschikt worden geacht (hoofdstuk 4). Deze eisen kunnen voor nieuwe brandweervrijwilligers ook aantrekkelijk zijn.

Mogelijkheden om de belasting van brandweervrijwilligers te verlichten of om het meer aanvaardbaar te maken zijn:

- het analyseren van taak- en functievereisten;
- actieve ondersteuning van vrijwilligers bij de brandweer door burgers, brandweermanagement en bestuur;
- het investeren in het professionaliseren van het relatiebeheer met de werkgevers in het hoofdberoep;
- het zorgen voor adequate verzekeringen voor brandweervrijwilligers en het bieden van faciliteiten aan hun werkgevers in het hoofdberoep;
- het aanpassen van het brandweeronderwijs aan het reguliere onderwijs en andere vormen van opleiding en training;
- het organiseren van een adequate beroepsondersteuning;
- het bevorderen van zelfwerk- en zelfredzaamheid van burgers.

6.7

Betekenis van het vrijwilligerswerk bij de brandweer als institutie in West-Europa en de Verenigde Staten

Brandweer- en rampenbestrijdingstaken zijn collectieve goederen, omdat de externe effecten van branden en andere calamiteiten zodanig zijn dat ze aan niemand onthouden kunnen worden. Deze taken hebben zich ontwikkeld via vrijwilligers door een langdurig leerproces van dwang van buitenaf (Fremdzwang) naar dwang van binnenuit (Selbstzwang). De arbeidsverdeling heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de toenemende onderlinge afhankelijkheid van mensen jegens elkaar. De steeds groter wordende onderlinge inter-

dependentie maakt dat mensen hun primitieve gedragingen inperken en deze omzetten in constructieve activiteiten voor zichzelf en voor anderen. Lange tijd in de geschiedenis vluchtten mensen weg als er brand was uitgebroken en moesten mensen worden gedwongen om branden te bestrijden of om hulp aan anderen te verlenen. Met de totstandkoming van brandweerorganisaties met vrijwilligers bleken mensen bereid te zijn om zonder dwang levensbedreigende taken voor anderen te verrichten.

De betekenis van brandweerorganisaties met vrijwilligers in moderne samenlevingen is dat zij op een discrete wijze hulp verlenen aan burgers die in nood-situaties verkeren. Zodra burgers zelf bereid zijn om deze risicovolle taken te verrichten wordt het probleem van 'wie bewaakt de bewakers' kleiner. Het vertrouwen van burgers in een brandweerorganisatie die bestaat uit burgers is in principe groter dan in een brandweerorganisatie met betaalde of gedwongen brandweerlieden. Echter naast het aspect van discretie is ook het aspect vakmanschap van belang. Dit betekent dat brandweervrijwilligers ook aan steeds hogere functie-eisen moeten voldoen. De vrijwilligheid bij de brandweer is door haar functioneren over langere perioden een institutie in de Verenigde Staten en West-Europa geworden.

Brandweerorganisaties met brandweerlieden in vrijwillige dienst zijn belangrijk in gebieden met een geringe concentratie van mensen en gevaarlijke stoffen (landelijke gebieden en kleinere gemeenten). Het garanderen van hetzelfde veiligheidsniveau voor de burgers in heel Nederland door middel van de inzet van beroepskrachten is door het geringe werkaanbod voor veel gemeenten onnodig en onbetaalbaar. Landen die in beperkte mate of in het geheel niet kunnen beschikken over brandweervrijwilligers hebben over het algemeen langere opkomsttijden in landelijke gebieden (Italië, Spanje en Griekenland) of deze landen besteden veel meer geld aan de brandbestrijding (Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië). Hieruit vloeit het belang voort van het kunnen beschikken over vrijwilligers bij de brandweer. Bovendien kan de Nederlandse rampenbestrijding in geval van calamiteiten en crises in Nederland over een groot potentieel aan opgeleide hulpverleners (22.000) beschikken. Deze groep van 22.000 burgers zijn de ogen en oren op veiligheidsgebied in de lokale gemeenschap. Daarnaast is vrijwilligheid bij de brandweer een voorbeeld van burgerparticipatie waarmee andere burgers ook geactiveerd kunnen worden tot het verrichten van meer zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid op het gebied van veiligheid. Dit vergroot de wendbaarheid van de samenleving.

6.8

Specifieke kenmerken van vrijwilligerswerk bij de brandweer

De specifieke kenmerken van het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer zijn permanente beschikbaarheid (24 uur per dag en zeven dagen per week), risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood.

6.8.1

Permanente beschikbaarheid

De permanente beschikbaarheid is een gevolg van het altijd aanwezige risico van brand of andere calamiteiten. In noodsituaties moet continu gerekend kunnen worden op een grote hoeveelheid mensen die hulp verlenen. De gevaren die de individuele keuze om wel of niet een brand te bestrijden kan opleveren voor de belendende percelen (externe effecten), noodzaken lokale besturen of samenlevingsverbanden zich collectief te organiseren gedurende 24 uren per dag en zeven dagen per week. Dit betekent dat het bestrijden van branden een collectief goed is. Een gevolg hiervan is dat de lokale besturen de exploitatie van brandweerorganisaties zijn gaan uitvoeren. In gebieden waar veel mensen wonen en zich veel gevaarlijke stoffen bevinden zullen brandweerorganisaties vaker uit brandweertakken in beroepsdienst bestaan. In gebieden met lage brandrisico's zijn brandweerorganisaties met vrijwilligers het meest geschikt.

Voor brandweervrijwilligers persoonlijk is het permanent beschikbaar zijn voor het bestrijden van branden en rampen in combinatie met een ander (hoofd)beroep nauwelijks een probleem. Het wordt pas een probleem, zodra de primaire omgeving (werkgevers in het hoofdberoep of privé-situaties) het niet meer toelaten of toestaan om permanent beschikbaar te zijn (hoofdstuk 4). Hierdoor is sprake van een toenemende interdependentie tussen vrijwilligers, brandweermanagement, werkgevers in het hoofdberoep, de primaire sociale omgeving en de lokale gemeenschap. Dit houdt in dat knelpunten op het terrein van de beschikbaarheid gedurende kantoortijden niet worden opgelost, indien alleen naar de positie van de brandweervrijwilligers wordt gekeken. Er moet aandacht zijn voor de gehele sociale context waarin brandweervrijwilligers functioneren (hoofdstuk 5).

6.8.2

Risicovolle werkzaamheden

Veiligheidsrisico's zijn slechts ten dele te voorkomen en te vermijden. De risico's van het brandweerwerk hangen samen met de externe veiligheidsrisico's, de organisatie van de brandbestrijding, de hulpmiddelen die brandweerlieden ten dienste staan en de wijze waarop mensen omgaan met de veiligheid van anderen en hun eigen veiligheid. In het verleden was er sprake van een verband tussen de gebrekkige organisatie, de lage effectiviteit, het lage aanzien, de risico's van de brandbestrijding en de geringe motivatie om branden te bestrijden. Enerzijds zijn over een langere periode in de geschiedenis de risico's voor brandweerlieden afgenomen. Anderzijds hebben de toenemende industrialisering en technologisering voor nieuwe veiligheidsrisico's gezorgd. Acceptabele veiligheidsrisico's voor brandweerlieden zijn risico's die vanuit het verleden herkenbaar zijn. Maar in toenemende mate zijn veiligheidsrisico's onvoorspelbaar geworden. Dit is te wijten aan het stijgend gebruik van gevaarlijke stoffen, maar ook aan maatschappelijke ontwikkelingen waaruit onder meer terroristische aanslagen voortkomen.

Brandweerlieden en hun leidinggevendenden moeten soms in complexe situaties onder tijdsdruk beslissingen nemen. De traditionele theorie over besluitkunde veronderstelt dat mensen op een rationeel-analytische wijze tot beslissingen komen. In de praktijk moeten beslissingen onder tijdsdruk plaatsvinden en als gevolg hiervan zijn mensen niet in staat om in korte tijd alle denkbare alternatieve oplossingen voor een probleem te inventariseren en af te wegen. Veelal worden beslissingen genomen op basis van herkenning en vervolgens wordt een passende keuze gemaakt. De risicobeleving van brandweervrijwilligers wordt veel meer beïnvloed door kenbare risico's dan dat er objectieve en rationele normen voor risico's bestaan. Dit is ook een verklaring voor de veiligheidsparadox die bestaat tussen het nemen van veiligheidsmaatregelen en het gegeven dat het veiligheidsniveau van brandweerlieden nauwelijks stijgt. Dit wordt veroorzaakt doordat mensen meer risico's gaan nemen naarmate de risico's kleiner worden (hoofdstuk 5). De vaststelling van het aanvaardbare risico wordt in principe overgelaten aan de deskundigheid van leidinggevendenden bij de brandweer. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de veiligheid van de uitvoerende brandweerlieden. In de praktijk gebruiken brandweerlieden hun *Freies Ermessen* of vrije regelruimte om slachtoffers te redden. Veel brandweerlieden nemen extra risico's in situaties, waarbij het leven van slachtoffers op het spel staat. Het is dan ook de vraag of veiligheidsmaatregelen werkelijke 'veiligheidswinst' voor operationele brandweerlieden oplevert.

De betekenis van risicovolle omstandigheden voor brandweerlieden is in de loop van de tijd veranderd. Gedurende de tijd dat het bestrijden van branden zeer gevaarlijk, slecht betaald en oneervol was, moesten mensen worden gedwongen om niet alleen rekening te houden met hun eigen veiligheid, maar ook met die van anderen. Naarmate de risico's van het bestrijden van branden beter konden worden beheerst werd het bestrijden van branden aantrekkelijker. Beheersbare veiligheidsrisico's gecombineerd met een hogere waardering door de omgeving was een belangrijke voorwaarde bij het ontstaan van organisatorische verbanden tussen mensen onderling, die op basis van zelfbinding bereid waren om zonder dwang risicovolle taken te verrichten.

Het vrijwillig nemen van risico's wordt veel eerder geaccepteerd dan risico's die mensen onvrijwillig nemen. De risico's van vrijwillige activiteiten, zoals alpineskiën en duiken, worden meer geaccepteerd dan onvrijwillige risico's zoals toevoegingen in voeding, zelfs wanneer objectief berekend is dat alpineskiën en duiken veel gevaarlijker zijn. Mensen hebben vaak het idee dat zij zelf de juiste handelingen kennen op het moment dat de risicovolle gebeurtenissen plaatsvinden. Bij blootstelling aan onvrijwillige risico's is het vertrouwen in de eigen handelingscapaciteit kleiner en als gevolg daarvan zullen mensen minder geneigd zijn risico's te accepteren. Toch is de externe waardering voor vrijwillig genomen risico's minder groot dan wanneer mensen vrijwillig risico's nemen om hulp aan anderen te verlenen, dan is de waardering van de omgeving veel groter.

Naast het omgaan met gevaarlijke stoffen zijn nieuwe risico's geweld en agressie waarmee brandweerlieden tijdens hun werk kunnen worden geconfronteerd. De toenemende agressie tegen hulpverleners lijkt samen te hangen met de toenemende samenwerking met de politie op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Als gevolg van taakuitbreidingen bij de brandweer worden brandweerlieden steeds vaker als verlengstuk van het openbare gezag beschouwd. In de Verenigde Staten en Frankrijk worden hulpverleners regelmatig geconfronteerd met geweld en agressie. Deze ontwikkeling is een onvermijdbaar gevolg van de samenwerking op het gebied van de openbare veiligheid. Daarnaast verwachten mensen zoveel van de overheid dat hulpvragen meteen beantwoord moeten worden. Mensen vragen niet alleen om hulp, maar zij eisen dit ook. Indien deze hulp in de ogen van sommigen niet adequaat en tijdig wordt geleverd, dan kan er agressie ontstaan. Agressie en geweld zijn nadelig voor de motivatie van (vrijwillige) brandweerlieden.

Tegelijkertijd zijn spanning, avontuur en uitdaging voor de meeste brandweervrijwilligers juist de meest aantrekkelijke kanten van de functie. In een samenleving waar zich niet veelvuldig extreme onveiligheidssituaties voor-

doen en waar veiligheid in het algemeen een centralere plaats heeft gekregen, kan het nemen van (veiligheids)risico's juist als compensatie hiervan worden gezien.

Mensen die in veilige en zekere omstandigheden leven zullen eerder kiezen voor het vrijwillig nemen van risico's. Voor het vrijwillig nemen van risico's ontvangen vrijwilligers waardering van de externe omgeving. Dit houdt in dat het verrichten van risicovolle werkzaamheden voor brandweervrijwilligers niet alleen een belangrijke sociale betekenis heeft in de zin van het verlenen van hulp aan anderen, maar dat zij ook voortkomt uit individuele behoeften aan avontuur en spanning. Mensen die risico's nemen voor anderen worden beschouwd als moedig en dapper (helden) en de waardering die brandweervrijwilligers hiervoor van de omgeving ontvangen zijn de motivatie voor het verrichten van dit specifieke vrijwilligerswerk.

6.8.3

Confrontaties met leven en dood

Branden en rampen hebben een verregaande invloed op het menselijk bestaan, omdat in collectieve stresssituaties mensen vaak machteloos en hulpeloos zijn. In zulke omstandigheden worden de persoonlijke eigenschappen van hulpverleners erg belangrijk. De persoonlijke eigenschappen van hulpverleners zijn onder meer discreet gedrag, moed, dapperheid en betrouwbaarheid. Immers, hulpverleners moeten bereid zijn om in moeilijke omstandigheden branden te bestrijden, hulp te verlenen en mensen te redden. In deze situaties kunnen zij in afwegingsprocessen van leven en dood komen. Voor leidinggevend betekent dit dat de afwegingsprocessen tussen het redden van slachtoffers en de risico's die hun ondergeschikten hierbij kunnen lopen, altijd in het voordeel van de brandweelieden/hulpverleners zullen uitvallen. In veel situaties zal niet de eigen veiligheid, maar beroepseer en opofferingsgezindheid het Leitmotiv zijn voor de risico's die brandweelieden bereid zijn te nemen.

De psychische schade die kan ontstaan als gevolg van het verrichten van hulpverleningstaken in soms levensbedreigende situaties en de hiermee samenhangende confrontaties met leven en dood behoren tot de minst aantrekkelijke kanten van het brandweerwerk (hoofdstuk 5). Het zien en ondergaan van vormen van ernstig menselijk lijden kan bij brandweelieden schokreacties oproepen. Tijdens de situatie zelf zullen brandweelieden hieraan meestal geen bewuste aandacht besteden. Het handelen is dan volkomen gericht op het verlenen van hulp aan anderen. Zolang er nog handelend kan worden opgetreden, is de situatie nog wel te verdragen. Zodra brandweelieden gedwon-

gen zijn om machteloos toe te kijken, kunnen traumatische ervaringen ontstaan. De betekenis van aspecten rondom leven en dood voor brandweerlieden is dat zij in aanraking kunnen komen met zeer stressvolle situaties en dat dit psychische schade kan opleveren voor hulpverleners.

Confrontaties met leven en dood kunnen voor vrijwillige brandweerlieden een belangrijke reden zijn om de brandweerdienst te verlaten (hoofdstuk 5). Confrontaties met leven en dood behoren tot de lasten die niet volledig gecompenseerd worden door de waardering die vrijwilligers bij de brandweer vanuit de omgeving ontvangen. Dit deel van het brandweerwerk vraagt een bepaalde mate van opofferingsbereidheid van vrijwilligers bij de brandweer. Brandweervrijwilligers zijn bereid om zonder dwang of normale vergoeding, bij nacht en ontij en met risico voor eigen leven en levens van anderen hulp te verlenen, omdat het avontuur, de spanning en de waardering die zij hiervoor ontvangen opwegen tegen de bovengenoemde nadelen. Dit betekent dat individualisme en de bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten niet elkaars tegenpolen hoeven te zijn. Juist het bevredigen van individuele behoeften zoals spanning en avontuur zijn belangrijke incentives voor potentiële brandweervrijwilligers in een geïndividualiseerde samenleving.

Deelvraag 4a: Waarom kan de brandweer ook in de huidige tijd nog steeds zo succesvol beschikken over vrijwilligers, ondanks de 24-uurs beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden confrontaties met leven en dood?

De veronderstelling dat vrijwilligerswerk bedreigd wordt door de toegenomen individualisering is niet waarschijnlijk. Het lijkt eerder zo te zijn dat vrijwilligerswerk bij de brandweer wordt bedreigd door een gebrek aan tijd, geld en energie. Dit houdt in dat de invloed van sociale en economische omstandigheden op het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer groter is geworden. Gewijzigde privé- en werkomstandigheden in het hoofdberoep hebben het moeilijker gemaakt om aan de gestelde (beschikbaarheids)eisen te kunnen voldoen.

Deelvraag 4b: Waarom kan de brandweer in West Europa en de Verenigde Staten in de huidige tijd nog steeds zo succesvol beschikken over vrijwilligers, ondanks de 24-uurs beschikbaarheid, risicovolle omstandigheden en confrontaties met leven en dood?

In de Verenigde Staten wordt een achteruitgang van het sociaal kapitaal geconstateerd. De oorzaken hiervan zijn: druk op tijd, geld, energie, nieuwbouwwijken, elektronisch vermaak en generatievervanging. Het is de vraag in hoeverre dit ook voor de vrijwilligheid bij de brandweer geldt in de Verenigde Staten en West-Europa. Toenemende druk op tijd en geld is een belangrijke verklaring voor de (dalende) beschikbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende kan-

toortijden en dit geldt voor de Verenigde Staten en de West-Europa. Het wonen in nieuwbouwwijken verkleint de identificatie met de lokale gemeenschap en verhoogt de afstand met de woongemeente. Groepen die meestal sterk vertegenwoordigd zijn bij de brandweer zoals kleine zelfstandigen en mensen die al generaties lang in dezelfde gemeente wonen zijn in nieuwbouwwijken minder sterk aanwezig. Bovendien is in nieuwbouwwijken vaak de afstand tussen wonen en werken groter en naarmate deze afstand groter is wordt het moeilijker om overdag aan de eisen van de brandweertaken te voldoen.

Dit geldt zowel voor de Verenigde Staten als West-Europa. Elektronisch vermaak zoals het kijken naar de televisie of het bezig zijn met de computer of internet heeft vaak een relatie met het hoofdberoep. Het is vaak een gevolg van de toenemende druk op tijd en geld. Een toenemende druk op tijd en geld leidt ertoe dat mensen minder tijd kunnen besteden aan vrijwilligerswerk bij de brandweer. Dit geldt sterker naarmate dit vrijwilligerswerk steeds meer verplichtend wordt. De vervanging van een oudere generatie door een nieuwe generatie kan van invloed zijn op de vrijwilligheid bij de brandweer, doordat de ene groep een grotere bereidheid en mogelijkheid heeft om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Bij vervanging van een oude door een nieuwe generatie is er verschil tussen natuurlijke vervanging op grond van uittredingsleeftijd en een verschil in bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Het aspect van de natuurlijke vervanging op basis van uittredingsleeftijd is voor elke organisatie van belang.

In Nederland zullen de komende 15 jaar veel brandweervrijwilligers de brandweer gaan verlaten op grond van het bereiken van de uittredingsleeftijd. Het is onzeker of de jongere generatie voldoende instromers zal kunnen leveren om deze uitstroom door vergrijzing te kunnen compenseren. Naast demografische factoren speelt de druk op tijd en geld een belangrijke rol. Dit geldt zowel voor de Verenigde Staten als voor West-Europa. Een generatievervanging bij de vrijwillige brandweer betekent veelal een vervanging van de bestaande groep brandweervrijwilligers die veelal bestaat uit blanke allochtone mannen in de leeftijdsgroep 30-55 jaar. Indien ondervertegenwoordigde groepen zich gaan aanmelden als vrijwilliger bij de brandweer kan de personele problematiek die voortkomt uit de generatievervanging worden opgevangen. In Duitsland bestaan jeugdbrandweren al voor zo'n 20% uit jonge vrouwen.

Er zal de komende jaren behoorlijk geïnvesteerd dienen te worden om de vrijwilligheid bij de brandweer te kunnen behouden, opdat alle burgers ervan uit kunnen blijven gaan dat zij ook in de toekomst kunnen rekenen op een snelle, adequate en betaalbare brandbestrijding en hulpverlening bij calamiteiten en crises. Het alternatief is dat hetzelfde veiligheidsniveau moet worden gega-

randeerd door beroepsbrandweerlieden. Echter de inzet van brandweerlieden in beroepsdienst is door het gemiddelde lage werkaanbod voor veel gemeenten onnodig en onbetaalbaar.

6.9

Ontwikkelingen die van invloed zijn op het huidige vrijwilligerswerk bij de brandweer

6.9.1

Toenemende invloed van sociaal-economische omstandigheden op het vrijwilligerswerk bij de brandweer

Er is niet alleen een toenemende onderlinge interdependentie tussen groepen mensen ontstaan, maar tussen alle actoren inclusief de staat. De eerste brandweerverenigingen met vrijwilligers functioneerden autonoom van de lokale overheid en de toenmalige brandweervrijwilligers verrichtten hun werkzaamheden grotendeels autonoom van hun primaire omgeving. De huidige brandweerorganisaties met vrijwilligers functioneren onder het gezag van het lokale bestuur en zijn in toenemende mate afhankelijk geworden van de medewerking van partners en werkgevers in het hoofdberoep. De toegenomen onderlinge afhankelijkheid tussen brandweervrijwilligers, de (lokale) overheid, professionele groepen, werkgevers in het hoofdberoep en hun primaire omgeving heeft de brandweerverenigingen en hun vrijwilligers relatief autonoom gemaakt. De overheid heeft uit oogpunt van verhoging van de veiligheid voor haar burgers hogere eisen gesteld aan brandweervrijwilligers. Hierdoor moet dus steeds meer tijd en energie aan deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk worden geïnvesteerd om aan de hogere (kwaliteits)eisen te kunnen voldoen. Tegelijkertijd stellen werkgevers in het hoofdberoep ook hogere eisen. Er moet meer gereisd en gestudeerd worden voor het hoofdberoep.

De beroepsgroep die werkzaam is bij grote bedrijven wordt groter en de groep zelfstandigen die meestal overdag in de gemeente verblijft is kleiner geworden. De concentratie van steeds grotere ondernemingen leidt ertoe, dat de binding met de lokale gemeenschap kleiner en de afhankelijkheid van werkgevers in het hoofdberoep voor brandweervrijwilligers en hun brandweerkorpsen groter is geworden. Dit betekent dat werkgevers tijdens kantooruren goedkeuring moeten verlenen in geval van een alarmmelding en hierdoor neemt de paraatheid van de brandweer met vrijwilligers gedurende kantoor tijden af. Het kunnen garanderen van de paraatheid gedurende de kantoor uren van brandweerorganisaties met vrijwilligers is in toenemende mate afhankelijk geworden van partijen die hieraan hun medewerking moeten verlenen.

6.9.2

Van vrijblijvendheid naar verplichting

De veiligheidsrisico's in moderne samenlevingen zijn veranderd in vergelijking tot een eeuw geleden. De kansen op grootschalige calamiteiten zijn afgenomen. Daarentegen zijn de gevolgen van de toenemende concentraties van mensen en gevaarlijke stoffen gestegen. Brandweerorganisaties met vrijwilligers moeten kunnen voldoen aan kwaliteitseisen. Het lokale/regionale bestuur moet brandweervrijwilligers kunnen aansturen, zodat ze deze kwaliteitseisen kunnen stellen. Indien er geen rechtspositie tussen bestuur en vrijwilligers bestaat en deze brandweervrijwilligers zijn enkel en alleen lid van de brandweervereniging dan kan het lokale bestuur haar verantwoordelijkheid voor de lokale/regionale veiligheid onvoldoende garanderen. De aard van het werk (soms risicovol) staat geen vrijblijvendheid toe. Er kan door het ontbreken van een rechtspositie een bepaalde mate van vrijblijvendheid ontstaan. In Nederland valt het overgrote deel van de brandweervrijwilligers in geval van het verrichten van brandweerkzaamheden onder een lokale rechtspositieregeling.

De inzet van brandweervrijwilligers is in Nederland op een pluriforme wijze georganiseerd. Zo kunnen de volgende brandweervrijwilligers worden onderscheiden:

- alleen lid van een brandweervereniging met of zonder rechtspositie;
- brandweervrijwilligers met rechtspositieregeling;
- parttime brandweerlieden met rechtspositieregeling.

In veel gemeenten is het risiconiveau, de mate van beschikbaarheid van brandweervrijwilligers en de hoeveelheid materiële en immateriële middelen die door het bestuur en de brandweer worden ingezet, bepalend voor de manier waarop de lokale vrijwilligheid bij de brandweer is georganiseerd. Ingeval van een parttime dienstverband weten brandweerlieden van tevoren wanneer hij/zij beschikbaar moet zijn. Dit kan vanuit de privé- en werksituatie zijn, maar ook vanuit een verplichte aanwezigheid op de brandweerkazerne. Ten gevolge van een afnemende beschikbaarheid gedurende kantoor tijden wordt steeds meer gebruik gemaakt van deze parttime dienstverbanden. Een stap verder is dat de diensten overdag door brandweerlieden in beroepsdienst worden uitgevoerd. Dit geldt in het bijzonder voor de grotere steden. Hoewel het borgen van de veiligheid voorop moet staan, mag de betekenis van het hebben van brandweervrijwilligers niet worden onderschat.

6.9.3

Verzakelijking van het vrijwilligerswerk bij de brandweer

In de ogen van sommigen zijn brandweervrijwilligers helden en volgens anderen heeft de vrijwilligheid bij de brandweer een zogenaamd knuffelbeerimago. Ondanks het grote belang van de vrijwillige brandweer voor de samenleving spelen ook eigen belangen. Brandweervrijwilligers zijn net zoals iedereen mensen van vlees en bloed. Toch zijn zij bereid om in gevaarlijke omstandigheden, waar de meeste mensen zouden wegllopen, vrijwillig hulp te verlenen aan mensen in nood. Dat de samenleving, ondanks het element van eigenbelang hiervoor waardering heeft, is begrijpelijk. De waardering die brandweervrijwilligers van de omgeving ontvangen voor het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer dient ook het eigenbelang. Het ontmythologiseren van het vrijwilligerswerk bij de brandweer staat op gespannen voet met het symbool- en de voorbeeldfunctie (van het iets waardevols doen voor de samenleving) voor andere burgers. Vrijwilligerswerk bij de brandweer is gebaseerd op de wederkerigheid tussen eigenbelang (erkenning, herkenning, spanning en avontuur) en opofferingsbereidheid (confrontaties met leven en dood). Dit betekent dat de immateriële aspecten in het werk een belangrijke motivatie zijn. Hiermee is het dilemma van collectieve actie opgelost.

Veel (veiligheids)taken die voorheen door onderlinge verbanden van burgers werden verricht, zijn overgenomen door professionele groepen. Een verzakelijking van het vrijwilligerswerk bij de brandweer is vaak een gevolg van de toenemende invloed van professionele groepen op het publieke veiligheidsdomein. Hierdoor worden burgers en ook brandweervrijwilligers in toenemende mate afhankelijk van deze professionele groepen. Onbedoelde neveneffecten van verzakelijking zijn dat deze niet alleen beperkt blijven tot de relatie tussen brandweerorganisaties en vrijwillige brandweerlieden, maar dat deze zich ook gaan uitbreiden tot de maatschappelijke omgeving van de brandweer. Dit is de keerzijde van de verzakelijking bij de brandweer. Er zullen voor brandweervrijwilligers in rechtspositionele zin ook aanpassingen moeten plaatsvinden. Hierbij kan worden gedacht aan bij een zakelijke verhouding passende uurvergoedingen, verzekeringspakketten en pensioenuitkeringen en ondersteuning door lokaal en regionaal bestuur en het management van de brandweer. Dit is immers een logisch gevolg van de toenemende eisen op het gebied van kennis en vaardigheden en aanstuurbaarheid.

Burgers zullen hogere eisen stellen aan de prestaties van de brandweer en zelf zo weinig mogelijk willen bijdragen aan de veiligheidszorg. Werkgevers in het hoofdberoep van brandweervrijwilligers zullen gecompenseerd willen worden voor de schade van het uitlenen van hun personeel gedurende de werktijd.

Zij kunnen in toenemende mate de bereidheid verliezen om hun medewerkers gedurende de kantoortijden beschikbaar te stellen voor de brandweer. Het garanderen van de paraatheid van de brandweer gedurende kantoortijden wordt dan in toenemende mate problematisch. Het garanderen van de beschikbaarheid van vrijwilligers bij de brandweer door middel van dwang is weinig effectief. Het faciliteren van werkgevers in het hoofdberoep biedt ook mogelijkheden om de beschikbaarheid overdag te garanderen. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van de samenwerking en het relatiebeheer met werkgevers in het hoofdberoep, fiscale en sociale verzekeringstechnische tegemoetkomingen, het vermaatschappelijken van het brandweeronderwijs en het inschakelen van nieuwe doelgroepen bij de brandweer.

Ondanks de lasten die het vrijwilligerswerk bij de brandweer oplevert voor werkgevers in het hoofdberoep, is er bij werkgevers ook waardering voor het vrijwilligerswerk bij de brandweer en de bereidheid om dit specifieke vrijwilligerswerk te ondersteunen. De overheid zou meer moeten luisteren naar knelpunten bij werkgevers in het hoofdberoep en een adequate informatievoorziening van brandweerorganisaties naar deze werkgevers moeten bevorderen. Dit zal zeker een positieve bijdrage leveren aan de bereidheid van werkgevers in het hoofdberoep om brandweervrijwilligers toe te staan gedurende kantoortijden beschikbaar te zijn voor een alarmmelding. Het oplossen van knelpunten is maatwerk, maar de meeste knelpunten zijn algemeen van aard: zoals het verzekeren van kortdurende en langdurende arbeidsongeschiktheid, het drastisch verminderen van het aantal loze alarmen, bredere brandweeropleidingen en meer samenwerking tussen bedrijfsleven en brandweer.

De kwaliteitseisen die professionele groepen aan vrijwilligers bij de brandweer stellen, zijn noodzakelijk om als (lokale) overheid een minimumveiligheidsniveau aan haar burgers te kunnen garanderen. Deze kwaliteitseisen kunnen worden genegeerd door autonome brandweerverenigingen, omdat ze niet onder de bevoegdheid of gezagsrelatie vallen van de lokale overheid. Het gemeentebestuur heeft een wettelijke taak op het gebied van de openbare veiligheid. Wanneer er geen of nauwelijks gezagsverhoudingen bestaan, kunnen er onvoldoende correctiemogelijkheden zijn om de vereiste kwaliteit te garanderen. De inbedding van vrijwilligers bij de brandweer binnen de lokale hiërarchische structuur biedt meer mogelijkheden om vrijwilligers adequaat in te zetten. Toch verdraagt zich een organisatie die grotendeels uit vrijwilligers bestaat niet echt met een hiërarchische top-down structuur. Naast doelrationaliteit zal waarderationaliteit een grote rol blijven spelen. Het management van de brandweervrijwilligers wordt in toenemende mate bepalend voor het instandhouden van de vrijwilligheid bij de brandweer.

6.9.4

Verkokering binnen de brandweer versus multidisciplinaire samenwerking

De inzet van organisaties met vrijwilligers wordt altijd gekenmerkt door een bepaalde mate van 'beheerste onbeheersbaarheid'. Als gevolg hiervan moet worden geaccepteerd dat verschillende hulpverleningsdiensten in een bepaalde mate langs elkaar zullen werken. De verschillende hulpverleners op het terrein van de openbare veiligheid kunnen elkaars taal soms moeilijk verstaan. Daarom is regelmatig met elkaar oefenen noodzakelijk om toch adequaat met elkaar te kunnen samenwerken. Samenwerkingsoefeningen leiden tot een toenemend wederzijds vertrouwen (hoofdstuk 4) en het leren begrijpen van elkaars taal. Na de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is gebleken dat de organisatie van de rampenbestrijding veel gebreken vertoont. Veel van deze knelpunten komen voort uit het gebrek aan multidisciplinaire samenwerking en voorbereiding. De organisatie van de hulpverlening is veelal op haar eigen specifieke deskundigheid (monodisciplinair) gericht.

De samenwerking tussen de verschillende diensten (brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsinstanties) komt moeizaam tot stand. De ontwikkeling van een monodisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie naar een multidisciplinaire organisatie voor veiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding verloopt stroef, doordat de organisatieculturen en de bestuursstructuren zich sterk van elkaar onderscheiden. Een multidisciplinaire organisatie die voornamelijk gebaseerd is op doelmatigheid en doeltreffendheid houdt het risico in dat ze onafhankelijk van de bestaande bestuurslagen gaat functioneren. Democratische controle van burgers op (regionale) veiligheidsorganisaties is noodzakelijk om bureaucratiserings- en technocratiseringstendenzen te voorkomen. Een multidisciplinaire organisatie voor veiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding die democratisch ingebed is in de bestaande bestuurslagen kan de betrokkenheid van burgers op het gebied van veiligheid vergroten. In Nederland zijn deze bestuurslagen gemeenten, provincies en Rijk.

Multidisciplinaire samenwerking en het opschalen van klein naar groot is de kern van de Nederlandse organisatie van de rampenbestrijding. Bij een calamiteit vervullen meldkamers een cruciale rol bij het opschalingsproces. Zodra de informatievoorziening en communicatie tussen hulpverleningsdiensten tijdens de fase van de opschaling niet goed verloopt, zal de samenwerking op de rampplek zeker in de beginfase ongeorganiseerd zijn. Hoewel door meer gezamenlijk oefenen en verbetering van de kwaliteit van de meldkamers een betere voorbereiding gerealiseerd kan worden is in de aanvangsfase van een calamiteit altijd sprake van een zekere mate van chaos door een tekort aan capaciteit. Juist deze fase is cruciaal voor het beperken van het aantal slacht-

offers. Tijdens deze periode kan de inzet van ongeorganiseerde hulpverleners en de inzet van aanwezige burgers van groot belang zijn. Het gaat hierbij om de mate waarin burgers zelf in staat zijn om zich te redden in noodsituaties (zelfredzaamheid), hulp van omstanders en alarmering. Nadat de operationele leiding meer grip heeft gekregen op de rampsituatie kunnen deze vrijwillige hulpverleners gecoördineerd worden ingezet. Indien diverse hulpverleningsorganisaties, lokale overheden en bestuurslagen betrokken zijn bij een ramp, dan moet het duidelijk zijn wie de bestuurlijke en operationele leiding heeft. Hiermee wordt voorkomen dat de strijd over competentiekwesties de hulpverlening gaat overheersen (hoofdstuk 4). Bovendien moet verantwoording over de totale organisatie van de veiligheid, rampenbestrijding en hulpverlening aan de burgers worden afgelegd.

De brandweer als overheidsdienst dient gericht te zijn op de externe omgeving. Zij moet samen met andere partijen werken aan de veiligheid. Uit het onderzoek naar de cafébrand in Volendam blijkt, dat de brandweer een in zichzelf gekeerde cultuur heeft die nauwelijks samenwerkt met andere hulpverleningsdiensten en dat er nauwelijks communicatie plaatsvindt met de externe omgeving. Dit kan leiden tot toenemende veiligheidsrisico's, doordat verantwoording en toezicht ontbreken. Indien individuele burgers overheden en risicoveroorzakers hiervoor aansprakelijk kunnen stellen, dan is de kans groter dat gemeentebesturen en risicoveroorzakers de veiligheidsvoorschriften zullen handhaven en de veiligheid zullen waarborgen. Er is nog steeds sprake van een ongelijke situatie tussen risicoveroorzakers en risicoregulatoren en degenen die de risico's ondergaan. Om meer evenwicht te krijgen in de verhouding tussen risicoveroorzakers, risicoregulatoren en risico-ondergaanders is schaalvergroting op het gebied van het waarborgen van de veiligheid en crisisbeheersing onontkoombaar. De gemeentelijke schaalgrootte is in veel gevallen te klein. Het vergroten van de veiligheid begint bij een adequate risico-inventarisatie en hiervoor is deskundigheid noodzakelijk die veel gemeenten vanwege hun schaalgrootte ontberen. Dit geldt voor preventietaken, maar ook voor andere taken uit de veiligheidsketen en taken op het gebied van toezicht en handhaving. Het toezicht op en de handhaving van de bestaande wet- en regelgeving kan door de grotere mate van deskundigheid en objectiviteit beter op een hoger bestuurlijk niveau dan de gemeente worden gedaan.

Hogere kwaliteitseisen richten zich niet alleen op het bestrijden van branden en rampen, maar op de gehele veiligheidsketen. De veiligheidsketen bestaat uit vijf schakels: proactie (maatregelen om risico's te voorkomen), preventie (maatregelen die de kans op een ramp minimaliseren), preparatie (risico-inventarisatie en analyse, planvorming oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg. De verhouding tussen deze vijf

schakels zijn zodanig dat deze schakels meer met elkaar verweven zijn geraakt. Hierbij richt zich de aandacht steeds meer op preventie en proactie en wordt aan het element repressie in de veiligheidsketen relatief minder tijd besteed. 'An ounce of prevention is worth a pound of care' blijkt nog steeds relevant te zijn (hoofdstuk 2). Vrijwilligers bij de brandweer worden vooral ingeschakeld bij de repressieve taken en deze taken zijn juist de belangrijkste redenen voor vrijwilligers om zich aan te melden. Voor de andere taken in de veiligheidsketen worden vooral brandweerlieden in beroepsdienst aangesteld en ingezet, hoewel brandweervrijwilligers en andere burgers heel goed niet-repressieve taken zouden kunnen verrichten. Bij de inzet van burgers kan worden gedacht aan groepen die nu nog ondervertegenwoordigd zijn bij de brandweer zoals vrouwen, jongeren, ouderen, leden van etnische minderheden en mensen die medisch en fysiek niet in staat zijn om aan de gestelde eisen voor repressieve functies te voldoen.

6.9.5

Toenemende professionalisering en een afnemende zelfwerkzaamheid

Er bestaat een interdependentie tussen de kwaliteit van het overheidsoptreden en de participatiebereidheid van burgers. Ofschoon de overheid de samenleving niet kan vrijwaren van alle veiligheidsrisico's hebben professionele groepen op het gebied van publieke verzorgingsarrangementen veel taken overgenomen van burgers en van onderlinge verbanden van burgers. Vanwege het oplossen van het dilemma van collectieve actie heeft dit de geloofwaardigheid van de staat bevorderd. Vervolgens vertrouwen mensen erop dat alles wel geregeld is en dit geldt ook op het gebied van de veiligheid. Dit vertrouwen is alleen te bereiken en vast te houden als de overheid de verwachtingen die zij de burgers heeft voorgehouden waarmaakt. De overheid moet continu het vertrouwen van de burgers verdienen. Zodra de overheid hieraan niet kan voldoen, raken burgers teleurgesteld en ontstaat er onvrede bij burgers. Onbedoelde neveneffecten hiervan zijn dat burgers nog hogere eisen aan het prestatieniveau van de overheid stellen en dat collectieve actie door burgers verder zal afnemen. Toch is het een illusie te denken dat de overheid zonder de hulp van haar burgers volledige veiligheid aan haar burgers kan garanderen. De vrijheid van burgers zou te veel beperkt worden en de kosten van de uitvoering en de handhaving zijn erg hoog. Bovendien is dit minder effectief dan het inschakelen van de bevolking bij het voorkomen en bestrijden van calamiteiten. Dit betekent dat de communicatie van de overheid jegens haar burgers duidelijk moet zijn wat betreft de overheid kan en wat burgers van de staat kunnen verwachten, maar dat de overheid ook rekent op de actieve inzet van burgers in geval van crises. Zelfwerk- en zelfredzaamheid van burgers is een

belangrijke pijler waarop het omgaan en beheersen van crises gebaseerd moet zijn. De overheid en haar professionele groepen moeten niet alleen in henzelf investeren, maar vooral in de weerbaarheid en veerkracht van burgers.

Er is een grote participatiebereidheid van burgers om op vrijwillige basis veiligheidsstaken bij de brandweer, politie en andere hulpverleningsdiensten te verrichten. Toch lijken de zelfwerk- en zelfredzaamheid van burgers inzake veiligheid te zijn afgenomen. De verhouding tussen overheid en samenleving is bepalend voor de geloofwaardigheid van de overheid en het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid en de veiligheid van anderen. Het is waarschijnlijk dat een toenemende verstatelijking en de hiermee samenhangende overneming van taken door professionele groepen heeft geleid tot een vergroting van de passiviteit bij de burgers en een afnemende eigen verantwoordelijkheid. Ook daar waar persoonlijke verantwoordelijkheid of betrokkenheid gewenst en noodzakelijk zijn.

De rampen in Enschede en Volendam hebben aangetoond dat burgers soms onterecht vertrouwen op het veiligheidsniveau in gemeenten en denken dat de (lokale) overheid de veiligheid wel adequaat geregeld zal hebben. Daarnaast nemen het risicobewustzijn en de tolerantie voor veiligheidsrisico's bij burgers af. Soms is dit terecht, omdat van een geloofwaardige overheid verwacht mag worden dat deze een minimumveiligheidsniveau moet kunnen garanderen. Het is echter onmogelijk om van de overheid te verwachten dat alle veiligheidsrisico's uitgesloten kunnen worden. De samenleving heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. Burgers blijven dus ook altijd voor een aanmerkelijk deel zelf verantwoordelijk voor de eigen veiligheid en de veiligheid van anderen.

De aanspreekbaarheid van burgers op het nemen van verantwoordelijkheid voor de veiligheid veronderstelt veiligheidsbewustzijn. Eén van de instrumenten is dat veiligheidssituaties meer transparant gemaakt dienen te worden, zodat burgers ook kunnen weten tot welk niveau de veiligheid geregeld is en waar zij zelf verantwoordelijk zijn. In dit verband is het noodzakelijk dat burgers zich meer bewust worden van de veiligheidsrisico's die zij thuis, op het werk en school en in de vrije tijd kunnen lopen. Dit betekent dat burgers het vertrouwen in de eigen mogelijkheden om veiligheidsproblemen op te lossen zich opnieuw moeten eigen maken. Indien er veiligheidsrisico's zijn, dan moeten burgers, ondernemers en besturen van instellingen de mogelijkheden hebben en krijgen om daarop zelf invloed uit te oefenen.

Veiligheidsbewustzijn is veiligheidshandelen indien het gekoppeld is aan actie. In Canada komen regelmatig natuurrampen voor en als gevolg hiervan is het veiligheidsbewustzijn van Canadezen groter dan dat van Nederlanders.

Canadezen zullen noodzakelijkerwijs beter voorbereid zijn op deze calamiteiten dan Nederlanders. In het algemeen is het veiligheidsbewustzijn hoger voor rampsituaties die regelmatig voorkomen. Gemeenschappen die vaker door (natuur)rampen worden getroffen zijn beter voorbereid op een mogelijke calamiteit. Dit grotere veiligheidsbewustzijn en de mate waarin Canadezen zich voorbereiden op een mogelijke calamiteit, leidt tot een grotere mate van zelfwerk- en zelfredzaamheid bij burgers. Daarom is het belangrijk, dat door het nemen van veiligheidsmaatregelen en het treffen van voorzieningen mensen over instrumenten of vaardigheden beschikken die ertoe kunnen bijdragen dat mensen controle over hun eigen situatie hebben. Een ander voorbeeld is het trainen van passagiers in de New Yorkse metro om hulp te verlenen in geval van een calamiteit. Een versterkt veiligheidsbewustzijn zal risicoverminderend werken, doordat burgers minder verrast worden door plotselinge calamiteiten. Bovendien leidt een versterkt veiligheidsbewustzijn tot een meer actieve houding van burgers in risico-omstandigheden. Van collectieve passiviteit naar collectieve actie.

Zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid zijn ook belangrijk, indien zich calamiteiten hebben voorgedaan. In de eerste uren en dagen na een ramp is meestal sprake van chaos en dan kunnen hulpdiensten nog niet iedereen de noodzakelijke hulp bieden die zij moeten bieden. Het is dan van belang dat burgers zelf hulp kunnen bieden. Burgers en bedrijfshulpverleners die over een EHBO-diploma beschikken kunnen eerste medische hulp verlenen, zodat de medische situatie van de slachtoffers niet verslechtert. Bedrijfshulpverleners kunnen calamiteiten in hun bedrijf voorkomen en hulp verlenen bij het bestrijden van branden en andere calamiteiten en het ontruimen van panden. In landen zoals Canada en Oostenrijk moeten burgers na een (natuur)ramp in staat zijn om zich gedurende 72 uur zelf te kunnen redden. Dit betekent dat zij altijd eten en drinken voor deze periode in voorraad hebben. Zelfwerkzaamheid op het terrein van de brandveiligheid kan ook in verband gebracht worden met het nemen van veiligheidsmaatregelen in huis. In 2002 zijn in Nederland ongeveer 11.000 binnenbranden geregistreerd met 1300 slachtoffers (40 doden) en bijna 900 miljoen euro schade. Het is waarschijnlijk dat jaarlijks een aantal van deze binnenbranden voorkomen kunnen worden, indien veel meer huizen en gebouwen over rook- en brandmelders, sprinkler-installaties en brandblusapparatuur beschikken en dat burgers weten hoe zij hiermee moeten omgaan.

De transparantie van veiligheidsrisico's wordt vergroot, indien burgers beschikken over informatie met betrekking tot de aanwezigheid van risicosituaties, zoals bedrijven met gevaarlijke stoffen, risico's van overstroming, aardbeving en het verkeer. Indien mensen in een risicovolle(re) omgeving wonen en werken, dan kunnen zij zelf actie ondernemen om samen met andere par-

tijen de veiligheidssituatie te verbeteren. Hiermee kan het dilemma van collectieve actie worden opgelost in de interactie tussen overheid en burgers. Het veiligheidshandelen door burgers kan worden verbeterd door kennis van gevaren en risico's, inzicht in wat de overheid doet en wat overblijft voor de burgers zelf. Daarnaast dienen burgers inzicht te krijgen in wat zij zelf kunnen doen en welke instrumenten hiervoor nodig zijn. De overheid kan burgers faciliteren om eigen initiatieven op het gebied van veiligheid te nemen. Maar allereerst zal de overheid met haar professionele groepen zodanig met burgers en onderlinge verbanden van burgers moeten communiceren dat burgerinitiatieven door de overheid worden gewaardeerd en niet als lastig worden ervaren. Vervolgens zal de overheid zich moeten inspannen om deze burgerinitiatieven op het terrein van veiligheid te faciliteren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

- overheidsondersteuning;
- opleiding- en trainingsfaciliteiten (EHBO);
- verzekeringen.

6.9.6

Veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en overheid

Naarmate de schaalgrootte van concentraties van mensen en van gevaarlijke stoffen toeneemt, nemen de informele dwangmogelijkheden af. Hierdoor zijn formele dwangmiddelen zoals wet- en regelgeving op het terrein van de veiligheid noodzakelijk geworden. Echter door de toenemende interdependentie tussen alle actoren moet deze regelgeving (Fremdzwang) zodanig zijn dat na verloop van tijd vormen van zelfdwang (Selbszwang) ontstaan. Regelgeving wordt dan geïnternaliseerd en een deel van de mensen zelf. Vervolgens zullen mensen door zelfdwang zodanig handelen dat dwang van buitenaf niet meer nodig is. Regelgeving die helder en duidelijk is en waar mensen ook de noodzaak van inzien wordt eerder geïnternaliseerd dan regelgeving die hieraan niet voldoet.

Het niet-handhaven van regelgeving bevordert niet de zelfdwang van mensen, maar zal eerder averechts werken. De praktijk is vaak dat door de toename van het aantal professionele groepen het maken van voorschriften bovengeschild is geworden aan het handhaven van de voorschriften. Uit de historie is bekend dat de gebrekkige handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften in het oude Rome tot zeer gevaarlijke situaties heeft geleid. Ook nu nog worden de wettelijke brandvoorschriften niet altijd strikt gehandhaafd. Veiligheid wordt dan afgewogen tegen andere (economische) belangen, met als gevolg dat onveilige situaties intact blijven. Terwijl burgers hiervan soms niet op de hoogte

zijn. Het belang van handhaving van wet- en regelgeving reikt verder dan alleen de veiligheid van mensen. Het raakt ook de geloofwaardigheid van de rechtsstaat. De rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid als elementen van de rechtsstaat worden gediend met handhaving van wet- en regelgeving. De overheid kan zijn geloofwaardigheid en zijn gezag verliezen als zij niet bij machte is om de bestaande wet- en regelgeving te handhaven. De oorzaken hiervan zijn:

- dat de hoeveelheid en complexiteit van regels zodanig zijn dat het handhaven hiervan nauwelijks mogelijk is;
- het geven van prioriteit aan het maken van nieuwe regels zonder dat deze regels vooraf getoetst zijn op uitvoerbaarheid;
- dat het handhaven van de wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid op zichzelf staat, maar het zou in samenhang met andere regels moeten worden gezien.

Een voorbeeld van verkokerde wet- en regelgeving is dat op last van de brandweer de deur naar buiten moet draaien in verband met het snel kunnen ontruimen van een locatie. Echter van de arbeidsinspectie moeten de deuren naar binnen draaien om ongevallen te voorkomen. Veel en soms tegenstrijdige en inconsistente wet- en regelgeving heeft weinig draagvlak bij werkgevers en werknemers. In het geval van onduidelijke wet- en regelgeving zullen de regels niet gevolgd worden.

Als gevolg hiervan zal de aandacht van burgers voor veiligheid verslappen en worden de brand- en ramprisico's groter. Het verslappen van de aandacht voor veiligheid kan ook ontstaan doordat zich in een periode geen ramp of crisis voordoet. Het gevolg is dat de kans op een nieuwe ramp alleen maar groter wordt (hoofdstuk 2). Vrijblijvendheid op het terrein van de openbare veiligheid ontstaat vaak daar waar zich gedurende langere tijd geen ramp heeft voorgedaan. Het wegebben van de aandacht voor veiligheid is één van de grootste bronnen van onveiligheid. Om dit te voorkomen moet veiligheid in de meest brede zin continu onder de aandacht van burgers worden gebracht. Niet alleen sociale en fysieke veiligheid, maar alle aspecten die een dreiging voor mensen zijn zoals verkeer, milieu, voedsel, gevaarlijke stoffen en terroristische dreigingen. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid, maar van de gehele samenleving. Een belangrijke conclusie uit de vuurwerkram্প in Enschede en de cafébrand in Volendam is dat door de toenemende interdependentie op het brede gebied van de veiligheid en crisisbeheersing, veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid, burgers, instellingen en bedrijfsleven is, en niet alleen van de overheid en haar professionele groepen. Samenwerking tussen alle actoren in de samenleving is een noodzakelijk antwoord op deze toenemende interdependentie.

Het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer door burgers met ondersteuning van bedrijfsleven, instellingen en partners is een voorbeeld van samenwerking tussen verschillende actoren op het gebied van veiligheid. Immers, hoewel het bestrijden van branden en rampen een kerntaak van de overheid is, kan de rol van de overheid beperkt blijven, indien onderlinge verbanden van mensen die taak verrichten. Brand- en rampbestrijding als publieke verantwoordelijkheid en uitgevoerd door de burgers zelf. Vrijwilligerswerk bij de brandweer komt voort uit de lokale gemeenschap met als doel om branden en andere calamiteiten te bestrijden. Het vrijwilligerswerk bij de brandweer toont de overheid dat deze terecht taken kan overlaten aan haar burgers en dat de potentiële veerkracht van burgers en de participatiebereidheid van burgers groter is dan dat de overheid met haar professionele groepen ons soms willen laten geloven. Collectieve actie door burgers zelf met ondersteuning van overheidsorganisaties biedt bij veel branden en crises meer mogelijkheden tot een adequate probleemoplossing dan de hulp die alleen door overheidsorganisaties wordt geboden. Hierbij is coördinatie van essentieel belang, omdat er veel hulpverleningsorganisaties met vrijwilligers betrokken kunnen zijn bij het bestrijden van brand en crises.

6.10

Succesfactoren en bedreigingen in het vrijwilligerswerk bij de brandweer

6.10.1

Succesfactoren

6.10.1.1

Incentives

Spanning en avontuur in de functie en de waardering die brandweervrijwilligers hiervoor ontvangen is een belangrijk deel van de motivatie van de West-Europese en Amerikaanse brandweervrijwilligers. Daarnaast kunnen ook nog allerlei andere meer individuele motivaties zoals samen met anderen een klus klaren, gezelligheid en plezier redenen zijn om dit vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten. Brandweervrijwilligers zijn bereid om in gevaarlijke omstandigheden, waar de meeste mensen zouden weglopen, hulp te verlenen aan mensen in nood. Dat de samenleving, ondanks het element van eigenbelang hiervoor waardering heeft, is begrijpelijk.

Brandweerorganisaties met vrijwilligers zijn ontstaan als gevolg van dreigingen uit de externe omgeving en door de bereidheid van individuen om zich te

associëren en tot gezamenlijk handelen te komen door het bieden van veiligheid aan de omgeving. Het maakt brandweerverenigingen enigszins labiel, omdat de basis waarop het steunt door niet te controleren factoren wordt beheerst. Deze onberekenbare factoren worden gecompenseerd door overheidswetgeving en -regelgeving, waarbij brandweerorganisaties met vrijwilligers een onderdeel zijn geworden van de overheidsorganisatie en door duurzame elementen in de functie van het bestrijden van branden en rampen. Dat zijn de elementen die aantrekkelijk zijn voor de participerende individuen. Hierdoor zijn de behoeften van een samenlevingsverband verweven geraakt met de intrinsieke behoeftebevrediging van vrijwillige brandweerlieden. Het instandhouden van de vrijwilligheid bij de brandweer is dus afhankelijk van de incentives uit de functie en de intensiteit waarmee zij een relatie met de omgeving weet te onderhouden. De verklaring dat vrijwilligerswerk bij de brandweer gebaseerd is op wederkerigheid en niet op altruïsme is de basis voor de duurzaamheid en stabiliteit van de vrijwilligheid bij de brandweer. Mede als gevolg hiervan kan de brandweer succesvol beschikken over vrijwilligers (hoofdstuk 3).

6.10.1.2

Cohesie en solidariteit

Het verrichten van vrijwilligerswerk bij de brandweer is een concreet voorbeeld van actieve burgers die zich inzetten voor de veiligheid van medeburgers. Dit is een voorbeeld voor andere burgers. Een neveneffect is dat hierdoor de cohesie en solidariteit de binnen de samenleving worden bevorderd. De brandweerorganisatie met vrijwilligers is ook een belangrijke pijler voor het bestrijden van rampen en andere crises. Een lokale gemeenschap beschikt hierdoor over een grote groep opgeleide burgers die in geval van nood hulp aan anderen kunnen bieden. Met hun collega's in beroepsdienst en vrijwilligers van de politie, Rode Kruis, reddingsbrigades, Natres enzovoort vormen zij de spil van de rampenbestrijding in Nederland. Toch blijkt dat in geval van crises zeker in de eerste uren na een ramp of terroristische aanslag, hulpverleningsdiensten niet direct in staat zijn om hulp te verlenen. In deze fase zijn slachtoffers vaak aangewezen op zelfhulp of op hulp van mensen die in de directe omgeving aanwezig zijn. Vaak zijn deze burgers hiervoor niet toegerust zowel qua opleiding en training als qua middelen. Aan deze spontane vrijwillige hulpverleningsgroepen wordt nauwelijks aandacht besteed, terwijl zij wel hulp verlenen en vaak de meeste slachtoffers redden. Burgers die spontaan hulp verlenen worden als lastig beschouwd en worden vaak na het overnemen door de professionele hulpverleningsdiensten niet meer betrokken bij de verdere hulpverlening. Zij lopen achteraf zelfs nog de kans om aansprakelijk gesteld te worden voor foutief (medisch) handelen. Het is de vraag of de overheid

hiermee de juiste signalen afgeeft aan haar burgers. Actieve burgers moeten door een actieve overheid worden ondersteund in de vorm van het aanbieden van EHBO-opleidingen, hulpverleningsmateriaal in elke wijk en adequate verzekeringen in geval van aansprakelijkheid en schade.

6.10.1.3 Brede veiligheidstaken

Van oudsher is het bestrijden van branden de kerntaak van de brandweer. Brandweervrijwilligers richten zich in eerste instantie op de repressieve taken van de brandweer, het blussen van branden. Deze taken zijn vaak een belangrijke motivatie om zich bij de brandweer aan te melden. In de loop van de tijd is deze kerntaak uitgebreid met hulpverlenings-, rampenbestrijdings- en in sommige landen medische taken. Ook wordt veel aandacht besteed aan de zogenaamde veiligheidsketen (preventie, proactie, preparatie, repressie en nazorg). Tegelijkertijd leidt dit ook tot een toenemende belasting van brandweervrijwilligers. Daarnaast worden door brandweerorganisaties soms ook dienstverlenende en markttaken uitgevoerd, taken die meestal onnodig belastend zijn en beter door private organisaties uitgevoerd kunnen worden. Voor het uitvoeren van deze brede veiligheidstaken zijn andere en nieuwe competenties nodig. Deze nieuwe competenties bieden steeds meer mogelijkheden voor nieuwe doelgroepen die nog steeds ondervertegenwoordigd zijn bij de brandweer zoals vrouwen, jongeren, leden van etnische minderheidsgroeperingen en mensen die niet voldoen aan de gestelde eisen voor de brandweer in operationele zin zoals arbeidsongeschikten en ouderen. Zonder de belasting van de huidige brandweervrijwilligers te vergroten kan het uitbreiden van taken voor nieuwe vrijwilligers aantrekkelijk zijn. Burgers die niet voldoen aan de gestelde eisen voor de repressieve dienst, maar wel bij de brandweer willen werken, kunnen worden ingezet voor andere taken uit de veiligheidsketen. Hierbij kan worden gedacht aan nieuwe taken zoals het verrichten van brandpreventietaken, first responder- en AED-taken, maar ook in ondersteunende taken op het gebied van administratie en ICT.

De samenleving wordt kwetsbaarder voor crises. De mogelijke dreigingen worden steeds complexer en gevarieerder en dus ook moeilijker te voorzien. Het inkaart brengen van een veiligheidsbeleid vindt meestal plaats aan de hand van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg. De inzet van brandweervrijwilligers richt zich voorla op de responsfase. De andere aspecten vereisen steeds meer capaciteit van gespecialiseerde beroepskrachten.

Indien naar de toekomst van de vrijwilligheid bij de brandweer wordt gekeken dan ontstaat er het beeld van een brede hulpverleningsdienst die zich niet alleen beperkt tot het bestrijden van branden en het verrichten van technische hulpverlening, maar ook repressieve taken verricht op het gebied van de medische hulpverlening. Hiervoor is het nodig dat er een helder beeld ontstaat over de brandweer van de toekomst. Het is de vraag in hoeverre brandweervrijwilligers in staat zijn om deze taken uit te voeren. Indien deze werkzaamheden tot een zwaardere belasting voor vrijwilligers leiden dan zal het onder de huidige voorwaarden moeilijker worden voor brandweervrijwilligers om aan al deze vakbekwaamheidseisen te voldoen. Om dit toch met vrijwilligers te kunnen organiseren en te bemensen zal moeten worden nagedacht over nieuwe vormen van arbeidsrelaties zoals aan combinaties van vrijwilliger/part-timer. In overleg met de werkgever in het hoofdberoep kan bijvoorbeeld het aantal vaste uren in het hoofdberoep worden teruggebracht en deze uren kunnen dan worden overgenomen door de brandweer. Als gevolg hiervan heeft de brandweer een aantal vaste uren die voor het verrichten van hulpverleningstaken kunnen worden ingezet.

6.10.1.4

Nieuwe doelgroepen

De brandweer heeft vaak nog een homogene en gesloten cultuur. Deze cultuur vormt een belemmering voor een moderne, open en op de externe omgeving gerichte organisatie. Qua personele samenstelling is de brandweer geen afspiegeling van de samenleving. De bij de brandweer veelal toegepaste wervings- en selectiemethoden blijken in de praktijk ertoe te leiden dat nieuwe doelgroepen zoals jongeren, vrouwen, leden van minderheidsgroeperingen en homoseksuelen in geringe mate als vrijwilliger bij de brandweer instromen. Dit terwijl de vraag naar brandweervrijwilligers aanmerkelijk is en er ook aanbod uit deze doelgroepen is. De uitdaging voor de brandweer is om burgers die graag als vrijwilliger bij de brandweer willen werken ook binnen de organisatie te krijgen en vast te houden. De incentives van het vrijwilligerswerk bij de brandweer zoals spanning, avontuur, helpen van mensen in nood, waardering, ervaring opdoen en brede veiligheidstaken zijn de meest aantrekkelijke kanten van het brandweerwerk.

6.10.2 *Bedreigingen*

6.10.2.1

Werkgevers in het hoofdberoep en partners van brandweervrijwilligers

Er is een steeds grotere verwevenheid van ontwikkelingen in de samenleving, toenemende grootschalige veiligheidsrisico's en de taken die vrijwilligers bij de brandweer verrichten. Dit leidt ertoe, dat zowel brandweerorganisaties als werkgevers in het hoofdberoep hogere eisen stellen aan brandweervrijwilligers. Hierdoor is de daadwerkelijke inzetbaarheid van vrijwilligers gedurende de kantooruren onder druk gekomen. Immers, vrijwilligerswerk bij de brandweer doet niet alleen een beroep op de brandweervrijwilligers zelf, maar ook op werkgevers in het hoofdberoep en ook op hun primaire sociale omgeving. Indien de weerstanden bij werkgevers in het hoofdberoep toenemen dan vormt het permanent beschikbaar zijn gedurende kantoor tijden in toenemende mate een extra belasting voor brandweervrijwilligers. Bovendien kan een toenemende tijdsbelasting in de vrije tijd weerstanden bij de primaire omgeving oproepen. Dit geldt zowel voor de West-Europese landen als voor de Verenigde Staten. De tijdsbelasting van vrijwilligers bij de brandweer is de belangrijkste reden om ermee te stoppen. Overigens geldt dit voor vrouwelijke vrijwilligers sterker dan voor hun mannelijke collega's. Ondersteuning van werkgevers in het hoofdberoep, partners en overheid is onontbeerlijk om de bereidheid van burgers voor het verrichten van deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk om te zetten in daadwerkelijke inzetbaarheid (hoofdstuk 5).

Brandweerorganisaties schenken weinig aandacht aan het relatiebeheer met werkgevers in het hoofdberoep. Belangrijke punten voor werkgevers in het hoofdberoep zijn verstoring van het productieproces, dat risico's op het terrein van tijdelijke en langdurende arbeidsongeschiktheid door brandweerorganisaties zijn afgedekt en het groot aantal loze meldingen. Tevens vinden werkgevers in het hoofdberoep dat brandweeropleidingen breed erkend en ook bruikbaar moeten zijn binnen de organisaties van het hoofdberoep.

6.10.2.2

Toenemende vakbekwaamheidseisen en belasting

Ontwikkelingen in de externe omgeving zoals de mate van veiligheidsrisico's, de mate van verstedelijking, beschikbaarheid van vrijwilligers en eisen die aan vrijwilligers worden gesteld, hebben geleid tot het stellen van uniforme vakbekwaamheidseisen (opleiding en training). Over het algemeen worden

steeds meer eisen aan vrijwilligers gesteld in termen van paraatheid, maar ook in termen van kennis en vaardigheden. Enerzijds om te waarborgen dat een brandweerorganisatie in professioneel opzicht in staat is om de taken op tijd en naar behoren uit te voeren. Anderzijds vanwege de ontwikkelingen op het terrein van de veranderende veiligheidsrisico's en de overheidsaansprakelijkheid, die met zich brengen dat ook de overheid zelf in toenemende mate risico's loopt bij het niet-adequaat optreden tijdens branden en rampen. Onder invloed van schaalvergroting, professionalisering en de hiermee samenhangende veiligheidsrisico's worden steeds hogere vakbekwaamheidseisen gesteld. Hierdoor zijn de vakbekwaamheidseisen aan brandweerlieden in beroeps- en in vrijwillige dienst gelijk. Immers, tijdens operationele situaties moeten beide groepen dezelfde taken kunnen verrichten. Het is onmiskenbaar dat het voor brandweervrijwilligers moeilijker is om aan deze eisen te voldoen dan voor brandweerlieden in beroepsdienst. Zodra aan beide groepen dezelfde eisen worden gesteld, worden de verschillen tussen brandweerlieden in beroepsdienst en in vrijwillige dienst kleiner. Dit heeft gevolgen voor de belasting en de rechtspositie van brandweervrijwilligers. Het enkel en alleen stapelen van eisen kan leiden tot vrijwilligerswerk dat slechts nog door enkelen gedaan kan worden. De gestelde eisen moeten gericht zijn op de taken en dus functioneel zijn. Hiermee wordt extra ballast voorkomen.

6.10.2.3

Toenemende juridisering en aansprakelijkheid van brandweervrijwilligers

Het maken van fouten tijdens het uitoefenen van werkzaamheden voor de brandweer door brandweerlieden wordt in toenemende mate een juridische zaak en daarmee object van een claimcultuur. Als gevolg hiervan worden brandweerlieden in toenemende mate aansprakelijk gesteld. Dit leidt tot veel ongerustheid bij hulpverleners. Deze situaties doen zich onder meer voor bij het rijden met hulpverleningsvoertuigen, het rijden met de privé-auto's naar de kazerne of calamiteit, het maken van fouten bij het verlenen van hulp en het bestrijden van branden. Het gedrag wordt door de rechter beoordeeld. Wanneer er richtlijnen of protocollen zijn, zullen deze bij de toetsing als uitgangspunt worden genomen. Als deze ontbreken zal de rechter beoordelen of van een redelijke mate van vakbekwaamheid sprake is. Het dilemma voor hulpverleners hierbij is dat zij verkeersregels soms mogen en moeten overtreden, omdat zij nu eenmaal snel op de plaats van de alarmmelding moeten zijn. Tegelijkertijd mogen hulpverleners het overige verkeer niet in gevaar brengen. Veel rechters vinden dat de verkeersveiligheid boven het belang gaat om snel bij een slachtoffer of patiënt te zijn. Dit betekent dat hulpverleners risico's lopen om strafrechtelijk vervolgd te worden. Proportionaliteit aan de hand

van een adequate risico inschatting kan het aantal gewonden en slachtoffers bij het rijden naar en van calamiteiten sterk laten dalen. Het nemen van verkeersrisico's door hulpverleners moet in verhouding staan tot de ernst van een calamiteit.

Als bescherming voor hulpverleners kunnen adequate aansprakelijkheidsverzekeringen en rechtsbijstandverzekeringen voor de brandweerlieden worden afgesloten. Het persoonlijk aansprakelijk stellen van brandweerlieden is ook een reden om uit te treden (hoofdstuk 5). Zonder gehinderd te worden door specialitische kennis op het gebied van juridische aangelegenheden doet zich de vraag voor tot hoever de veroordeling van hulpverleners moet gaan, indien zij een fout hebben gemaakt. De verantwoordelijkheid wordt nu wel erg snel gelegd bij degenen die de moed hebben om in risicovolle omstandigheden op te treden en andere burgers te helpen. Terwijl de samenleving als geheel baat bij dit optreden van hulpverleners heeft en dat het klimaat in een samenleving van sterke invloed is op wel of niet reageren op crisissituaties. Dit betekent dat hulpverleners zo goed mogelijk op hun taak moeten zijn voorbereid, zowel vakmatig als moreel. Zowel het in staat stellen van hulpverleners om zich vakmatig adequaat te kunnen voorbereiden op hun soms zeer moeilijke taak als mede het geven van morele ondersteuning is een verantwoordelijkheid van de samenleving en niet alleen van de hulpverleners.

6.10.2.4

Confrontaties met leven en dood

Discreet gedrag, moed, dapperheid en betrouwbaarheid zijn persoonlijkheidskenmerken van hulpverleners. Hulpverleners moeten bereid zijn om in moeilijke omstandigheden branden te bestrijden, hulp te verlenen en mensenlevens te redden. In deze situaties kunnen zij met afwegingsprocessen van leven en dood in aanraking komen en deze aspecten behoren tot de meest indringende aspecten van de functie. De confrontaties met slachtoffers zijn het minst aantrekkelijke deel van de functie en kunnen voor brandweerlieden aanleiding zijn om de brandweerdienst te verlaten. Psychosociale begeleiding en nazorg van brandweerlieden die ernstige voorvallen hebben meegemaakt zijn van groot belang om chronisch psychische schade te voorkomen.

De voornoemde ontwikkelingen kunnen een bedreiging vormen voor het nog steeds succesvol kunnen beschikken over brandweervrijwilligers. Maar het kan ook een uitdaging zijn om nieuwe vormen van betrokkenheid bij het vrijwilligerswerk tot ontwikkeling te brengen.

6.10.2.5

Leeftijdsopbouw

De vergrijzing van de samenleving zal ook gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers in de toekomst. Onafhankelijk van andere variabelen zal op de grond van de bevolkingsontwikkeling de gemiddelde leeftijd stijgen. De belangrijkste groep van 20-64 jaar voor potentiële brandweervrijwilligers zal kleiner worden. Ook zal het aantal leden van minderheidsgroeperingen stijgen. Dit betekent dat de brandweer en andere organisaties in de veiligheid die vrijwilligers inzetten zich (gezamenlijk) meer zullen moeten inspannen inzake de werving van nieuwe vrijwilligers. Daarnaast zal gekeken moeten worden of onder handhaving van de geschiktheidseisen voor de functie de leeftijdsgrenzen voor jongeren niet omlaag zouden kunnen en voor de ouderen omhoog. Daarnaast zal er actiever geworven moeten worden onder leden van minderheidsgroeperingen. Enerzijds door de noodzaak van een zich veranderende samenstelling van de bevolking. Anderzijds door de integratie van minderheden in de samenleving te bevorderen.

6.11

Aanbevelingen

6.11.1

Studierichting veiligheidssociologie

Het zou wenselijk zijn dat er in Nederland een studierichting veiligheidssociologie zou worden opgezet. Deze studierichting zou zich kunnen richten op intermenselijke betrekkingen op het gebied van veiligheid en onveiligheid en onder welke omstandigheden mensen en onderlinge verbanden van mensen bereid zijn om te werken aan het verbeteren van hun eigen veiligheid en de veiligheid van anderen. Vragen die hierbij aan de orde zouden kunnen komen zijn: Wat is de betekenis van de theorie van toenemende interdependentieketens voor de veiligheid van mensen? Wat is de betekenis van de rol van de staat voor de veiligheid en wat betekent dit voor de betrokkenheid en inzet van mensen voor hun eigen en voor andermans veiligheid? Wat is de betekenis van de toenemende macht van professionele groepen voor de veiligheidbeleving van mensen en wat betekent dit voor de betrokkenheid en inzet van mensen voor hun eigen en voor andermans veiligheid. Wat is überhaupt de betekenis van mensen en onderlinge verbanden van mensen voor de veiligheid?

6.11.2

Bundeling van kennis op Europees niveau

Het zou wenselijk zijn dat er meer Europees onderzoek wordt verricht op het terrein van vrijwilligheid in de veiligheid en dat nationaal onderzoek ter beschikking wordt gesteld aan een Europees kenniscentrum, zodat niet elk land afzonderlijk hetzelfde onderzoek verricht zonder dat andere landen daarvan kennis hebben kunnen nemen. Het gaat hierbij niet alleen om onderzoek naar de beweegredenen van vrijwilligers die in georganiseerd verband hulp verlenen, maar ook de redenen waarom burgers na een ramp, aanslag of andere calamiteit spontaan hulp verlenen aan slachtoffers en niet wegvlugten, passief zijn en alle hulp van professionele hulpverleningsdiensten verwachten. Kennisuitwisseling en het delen van “best practices” op het terrein van vrijwilligers in de veiligheid zijn schaalvoordelen die eenvoudig te realiseren zijn en een relatief hoge opbrengst genereren. Innovatie door te leren van elkaar.

Naast de motivatie van deze spontane vrijwilligers is het van belang dat de betekenis van deze ongeorganiseerde groepen hulpverleners duidelijk wordt en dat deze groepen een plaats krijgen in de gehele organisatie en voorbereiding van rampen en calamiteiten, zodat de professionele hulpverlening en de hulp van ongeorganiseerde vrijwilligersgroepen elkaar versterkt en dat ze elkaar niet hinderen bij de uitoefening van het verlenen van hulp aan de slachtoffers. De betekenis van hulpverlening door ongeorganiseerde groepen vrijwilligers als uiting van gemeenschapszin en het hulpverleningspotentieel dat hiermee kan worden aangeboord is zodanig dat deze burgers in pro-actieve zin betrokken dienen te worden als belangrijke spelers bij de hulpverlening aan en nazorg van slachtoffers in hun eigen lokale gemeenschap

6.11.3

Samenwerking tussen organisaties in de veiligheidssector

Indien de samenleving het belangrijk vindt dat naast professionele groepen ook betrokken burgers in georganiseerd verband als vrijwilliger werkzaam zijn in de veiligheid dan zullen deze burgers ook in staat moeten worden gesteld om een persoonlijke bijdrage aan de veiligheid van de samenleving te leveren. Momenteel zijn er in Nederland zo'n zes organisaties actief op het terrein van de openbare orde en veiligheid die werken met vrijwilligers te weten de brandweer, de politie, het Nederlandse Rode Kruis (NRK), Koninklijke Nederlandse Bond tot het redden van Drenkelingen (KNBRD) en het ministerie van Defensie (Natres) en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM).

Deze organisaties hebben elk hun eigen taken binnen de veiligheidssector. Er zijn aanmerkelijke verschillen tussen deze organisaties als het gaat om de inzet van vrijwilligers en de positie van vrijwilligers binnen deze organisaties. Het Rode Kruis dat vrijwilligers levert voor de geneeskundige hulpverlening werkt bijna alleen met vrijwilligers. De politie die verantwoordelijk is voor de openbare orde heeft minder dan 10% vrijwilligers. Bij de brandweer verrichten vrijwilligers dezelfde taken dan brandweerlieden in beroepsdienst en zij dienen ook over dezelfde kwalificaties te beschikken. Ondanks deze verschillen moeten alle zes organisaties in de veiligheidssector samenwerken ingeval van een ramp of crisis.

Brandweervrijwilligers richten zich in eerste instantie op de repressieve taken van de brandweer, het blussen van branden, het verlenen van technische hulp en het verrichten van rampenbestrijdingstaken. Deze specifieke taken zijn vaak een belangrijke motivatie om zich bij de brandweer aan te melden. Het verrichten van medische hulpverleningstaken en het verrichten van openbare orde taken kunnen een aanvulling zijn op de wettelijke taken van de brandweer. Brandweervrijwilligers zijn in tegenstelling tot veel andere vrijwilligers 24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar. Hiermee onderscheiden zij zich dan ook van de andere vrijwilligers in de veiligheid.

In tegenstelling tot de vrijwilligers bij de bovengenoemde organisaties in de veiligheid is het begrip vrijwilliger bij de brandweer een pluriform begrip. Er zijn brandweervrijwilligers die nog lid zijn van een brandweervereniging die uitrukken wanneer zij worden opgeroepen tot part-time brandweerlieden die hulp verlenen op basis van een vooraf opgesteld rooster of zelfs kazernediensten draaien. Als gevolg van deze verschillen is er tussen de verschillende organisaties nauwelijks samenwerking. Wel zijn er initiatieven genomen om te komen tot meer samenwerking op het gebied van werving en selectie, zodat niet in elkaars vijver wordt gevist. Ook wordt weinig geleerd van best practices die in de verschillende organisaties met vrijwilligers zijn opgedaan. Daarnaast blijkt de bekendheid van het vrijwilligerswerk in de openbare veiligheid bij burgers niet zo groot te zijn. De aanbeveling is dan ook dat organisaties met vrijwilligers in de veiligheid meer dienen samen te werken op het gebied van werving, motivatie, beschikbaarheid, bereikbaarheid, relatie met werkgever in het hoofdberoep, doorstroming opleidingen en multidisciplinaire oefeningen, rechtspositie (verzekeringen), managen van vrijwilligers en cursussen: "werken met vrijwilligers". Mogelijkheden om tussen verschillende organisaties met vrijwilligers door te stromen kunnen nieuwe mogelijkheden bieden voor moderne burgers die zich niet meer voor het gehele leven aan één enkele organisatie willen binden.

6.11.4

Meer aandacht voor weerbaarheid, zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van burgers

De betekenis van weerbaarheid, zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van burgers moet meer aandacht krijgen. In de eerste fase van een ramp of aanslag zijn de professionele hulpdiensten met ook georganiseerde groepen vrijwilligers voornamelijk gericht op het opstarten van hun eigen calamiteitenorganisatie. In deze “golden hour” van de hulpverlening is het verlenen van eerste hulp aan slachtoffers soms een kwestie van leven en dood. Crisissituaties worden gekenmerkt door schaarste aan vakkundige hulp en (medische) middelen. Degenen die op het rampterrein of in de buurt van de ramp aanwezig zijn kunnen wel direct eerste hulp verlenen. Er moet meer internationaal onderzoek worden gedaan hoe zelfwerkzaamheid bij burgers tot stand komt en onder welke culturele en materiële condities burgers de grootste bereidheid hebben om zelf actief aan veiligheid te werken.

6.11.5

Leren in plaats van veroordelen

Onderzoek naar rampen en calamiteiten is noodzakelijk om het ontstaan van een ramp of calamiteit te kunnen verklaren. Ook de respons en de nasleep dienen onderwerp van onderzoek te zijn. Dit betekent dat op een zorgvuldige wijze naar de kwaliteit van de hulpverlening en hulpverleners gekeken moet worden. Immers het gaat hierbij vaak om zaken van leven en dood. Echter het leren van gemaakte fouten dient centraal te staan en niet het in twijfel trekken van de integriteit van de hulpverlener. Het kan uit sociaal oogpunt niet de bedoeling zijn om de huidige en toekomstige vrijwillige hulpverleners te veroordelen, zodat deze hulpverleners niet meer bereid zijn om hulp aan slachtoffers van branden, ongevallen en andere calamiteiten te bieden. Het leren van fouten moet er op gericht zijn om deze in de toekomst te vermijden en te voorkomen en te bevorderen dat meer mensen bereid zijn om vrijwillig hulp te verlenen aan anderen. Dit laat onverlet dat uit zuiver juridisch standpunt er toch sprake kan zijn van aansprakelijkheid jegens de gedupeerde door (foutief) handelen van de hulpverlener.

6.11.6

Brandweer als brede hulpverleningsdienst

Het is belangrijk dat er een helder beeld ontstaat over de brandweer van de toekomst. Het beeld dat hierbij ontstaat is dat van een brede hulpverleningsdienst die zich niet alleen beperkt tot het bestrijden van branden en het verrichten van technische hulpverlening, maar ook taken verricht op het gebied van de medische hulpverlening. In de meeste Europese landen verrichten brandweervrijwilligers ook ambulancetaken. Deze uitbreiding van taken in Nederland vraagt ook om nieuwe competenties en vaardigheden. Daarnaast kan dit gevolgen hebben voor de personele samenstelling. Ook voor de vraag of vrijwilligers in staat zijn om deze taken uit te voeren. Om dit met vrijwilligers te kunnen organiseren en bemensen zullen andere vormen van arbeidsrelaties noodzakelijk zijn. Hierbij kan worden gedacht aan combinaties van vrijwilliger/part-timer. De vrijwilliger/part-timer heeft dan voor een vast aantal uren per week een aanstelling bij een hulpverleningsdienst en de andere tijd als vrijwilliger.

6.11.7

Meer aandacht voor werkgevers in het hoofdberoep

Er is een steeds grotere verwevenheid van ontwikkelingen in de samenleving, veiligheidsrisico's en de taken die vrijwilligers bij de brandweer verrichten. De toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen brandweerorganisatie, brandweervrijwilligers, werkgevers in het hoofdberoep en partners van vrijwilligers zorgt ervoor dat bereidheid om vrijwilligerswerk bij de brandweer te verrichten alleen niet meer voldoende is. Veiligheid is ook in toenemende mate niet meer alleen een probleem van de overheid, maar probleem van de gehele samenleving.

Het bestrijden van branden en het verlenen van hulp bij ongevallen en andere calamiteiten door brandweervrijwilligers vereist permanente beschikbaarheid. Gedurende kantoortijden zijn de meeste brandweervrijwilligers werkzaam bij andere private en publieke werkgevers. Deze werkgevers in het hoofdberoep moeten hun goedkeuring geven aan brandweervrijwilligers en toestemming verlenen om gedurende werktijd te mogen uitrukken. In landen zoals Duitsland waar werkgevers verplicht zijn om hun medewerkers in staat te stellen om als vrijwillige hulpverlener uit te rukken naar brand of andere calamiteit kan vrijwilligerswerk bij de brandweer een bedreiging zijn voor het hoofdberoep.

Indien de weerstanden bij werkgevers in het hoofdberoep toenemen dan vormt het permanent beschikbaar zijn gedurende kantoortijden in toenemende mate een extra belasting voor brandweervrijwilligers. Bovendien kan een toenemende tijdsbelasting in de vrije tijd weerstanden bij hun primaire omgeving oproepen. Dit geldt zowel voor Europese landen als voor de Verenigde Staten. De tijdsbelasting van vrijwilligers bij de brandweer is de belangrijkste reden om ermee te stoppen. Overigens geldt dit voor vrouwelijke vrijwilligers sterker dan voor hun mannelijke collega's. Ondersteuning van werkgevers in het hoofdberoep, partners en overheid is onontbeerlijk om de bereidheid van burgers voor het verrichten van deze specifieke vorm van vrijwilligerswerk om te zetten in daadwerkelijke inzetbaarheid.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de rol die werkgevers in het hoofdberoep spelen als het gaat om de inzetbaarheid van brandweervrijwilligers gedurende kantoortijden. Brandweerorganisaties dienen meer aandacht te schenken aan het relatiebeheer met werkgevers in het hoofdberoep. Belangrijke punten voor werkgevers in het hoofdberoep zijn verstoring van het productieproces, dat risico's op het terrein van tijdelijke en langdurende arbeidsongeschiktheid door brandweerorganisaties zijn afgedekt en het groot aantal loze meldingen. Tevens vinden werkgevers in het hoofdberoep dat brandweeropleidingen breed erkend en ook bruikbaar moeten zijn binnen de organisaties van het hoofdberoep en dat de werkgeversrisico's op het gebied van de sociale zekerheid moeten worden afgedekt. Er moeten creatieve oplossingen worden bedacht die hieraan tegemoet komen zoals benadrukken van kwaliteiten van vrijwillige hulpverleners op het gebied van de veiligheid en hulpverlening in de onderneming van het hoofdberoep, faciliteiten op fiscaal en sociaal terrein, adequate verzekeringen die de lokale overheden voor hun brandweervrijwilligers hebben afgesloten, het terugdringen van het aantal loze meldingen en betere aansluiting op het regulier onderwijs.

6.11.8

Meer vakbekwaamheid en minder belasting voor brandweervrijwilligers

Over het algemeen worden steeds meer eisen aan vrijwilligers gesteld in termen van paraatheid, maar ook in termen van kennis en vaardigheden. Enerzijds om te waarborgen dat een brandweerorganisatie in professioneel opzicht in staat is om de taken op tijd en naar behoren uit te voeren. Anderzijds vanwege de ontwikkelingen op het terrein van de veranderende veiligheidsrisico's en de overheidsaansprakelijkheid, die met zich brengen dat ook de overheid zelf in toenemende mate risico's loopt bij het niet-adequaat optreden tijdens branden en rampen. Vakbekwaamheidseisen dienen zoveel mogelijk aan

te sluiten op de beroepsvaardigheden die brandweervrijwilligers reeds hebben verworven. Opleidingen dienen een hoge maatschappelijke relevantie te hebben, opdat de (brandweer) opleiding voor brandweervrijwilligers en hun werkgevers in het hoofdberoep van betekenis is. Oefeningen dienen leuk en realistisch te zijn. Oefeningen kunnen verpakt worden in brandweeredstrijden. Deze oefeningen dienen in moderne oefencentra met modernste oefentechnieken plaats te vinden. Simulatietechnieken en emergency driving computer based training zijn moderne middelen die uitermate effectief kunnen zijn bij het verhogen van de veiligheid van hulpverleners en burgers.

6.11.9

Éénduidige aansturing van vrijwilligers bij de brandweer

De inzet van brandweervrijwilligers in Nederland is nu op een pluriforme wijze georganiseerd. Nederland heeft nog steeds een kleine groep brandweerverenigingen die geen rechtspositionele binding met hun lokale overheid hebben en waarbij soms de gemeente nog donaties in de verenigingskas stort. In grotere gemeenten kan sprake zijn van part-time dienstverbanden met brandweervrijwilligers. Ten gevolge van het ontbreken van een rechtspositionele binding met het gemeentebestuur kan een bepaalde mate van vrijblijvendheid ontstaan. De aanbeveling is om alle vrijwilligers onder dezelfde rechtspositie te brengen en te zorgen dat zaken zoals vergoedingsregelingen en verzekeringen voor alle brandweervrijwilligers op dezelfde wijze geregeld zijn.

6.12

Eindconclusie

De centrale vraagstelling van deze dissertatie is:

waarom brand- en rampenbestrijdingstaken, die als een zuiver collectief goed kunnen worden beschouwd, zich hebben ontwikkeld door middel van vrijwilligers, die bereid zijn om zonder dwang of normale beloning 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar te zijn voor het verrichten van risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood in levensbedreigende situaties.

Dat kerntaken van de overheid kunnen worden overgelaten aan brandweerorganisaties met vrijwilligers is bijzonder. Brandweerverenigingen vallen hiërarchisch niet onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Dit maakt zulke organisaties met vrijwilligers enigszins labiel, omdat de basis waarop het steunt door niet te controleren factoren wordt beheerst.

Deze onberekenbare factoren kunnen worden gecompenseerd door overheidswetgeving en -regelgeving, waarbij brandweerorganisaties met vrijwilligers een onderdeel zijn van de overheidsorganisatie en door duurzame elementen in de functie van het bestrijden van branden en rampen.

Deze duurzame elementen zijn incentives die brandweervrijwilligers belangrijk vinden. Behoeften van een samenleving zijn verweven geraakt met de behoeften van vrijwilligers. Het verlenen van hulp aan slachtoffers van branden en andere calamiteiten in levensbedreigende situaties is avontuurlijk en wordt door de samenleving gewaardeerd. Ofschoon er een zekere mate van opofferingsbereidheid gevraagd wordt van brandweervrijwilligers wegen de incentives avontuur, sensatie, status, waardering, kameraadschap en vakmanschap zwaarder. Vrijwilligerswerk bij de brandweer is niet gebaseerd op altruïsme, maar op wederkerigheid. Dit is de verklaring dat de vrijwilligheid bij de brandweer duurzaam en stabiel is.

Desondanks wordt de institutie vrijwilligheid bij de brandweer bedreigd door de toenemende eisen van professionele eisen van professionele groepen en door eisen die het hoofdberoep en de privé-situatie stellen. Het is niet de afname van de bereidheid van brandweervrijwilligers of potentiële vrijwilligers om dit specifieke vrijwilligerswerk bij de brandweer uit te voeren, maar de erkenning dat omstandigheden waaronder dit vrijwilligerswerk moet worden verricht zwaarder zijn geworden. De uitdaging is om vrijwilligerswerk bij de brandweer in balans te brengen met de gehele sociale context van brandweervrijwilligers.

SUMMARY

The heading of this dissertation is “Fire and society as mutual enemy”. The sub-heading is “voluntary fire fighting and calamities combating as expression of civilization and communal activity”. The above observation caused the formulation of the thesis of this dissertation. Why is it that the responsibilities of combating fires and calamities that may be considered as being a common good, have evolved themselves through volunteers who are prepared to be available, without compulsion or standard remuneration, 24 hours per day and 7 days per week, for risky activities and confrontations with life and death.

The development of fire fighting responsibilities proceeding from voluntariness

In the course of history the responsibility for fire fighting has evolved from an individual to a collective responsibility for fire fighting. The consequence of this evolution is that nowadays fires are not fought any more with the assistance of neighbours, family and acquaintances, but this task is performed by fire departments consisting of voluntary and career fire fighters. Age-long experiences with fire and calamity risks resulted in a close interest of citizens in public safety. Individual actions to fight fires proved mostly ineffective. Collective action and self-organisation were inescapable. However, in stead of rendering assistance, people used to flee to safer locations and they left the (potential) victims to fend for themselves. This escape behaviour resulted in the effects of fires to grow. Because fires had to be fought in a communal manner, government coercion was needed for a rather long part of history. Gradually people were influenced by the progressive division of labour and yet were getting in touch with each other to fight fires jointly. Hereby self-command and self-steering (Selbstzwang) gradually replaced outside coercion. Increasingly the reciprocal trusts were entered into and on a voluntary basis assistance was rendered to others. Self-organisation and self-activation became important characteristics of fighting fire, alongside of government regularization.

In the Middle Ages people did not have the precise explanations how fires originate. Often fires were credited to causes that were beyond the human scope. The more people were able to find scientific explanation for the starting of fires, the more possibilities arose to prevent and fight fires. This also resulted in the combating of fires becoming safer for fire fighters and this in-

creased the willingness to undertake the responsibilities of fire fighting. Collective stress situations, such as a town or village fire, made people vehemently mutual dependent on each other. Neighbourly help and assistance from other citizens and villagers became dire necessity.

In West-Europe and in the United States the trust in fire fighting increased and citizens were willing to fight fires without compulsion. Mutual citizen initiatives were a protection against rulers and monopolistic providers. The participation of citizens with combating fires also increased the commitment of citizens in the sphere of communal safety. Especially municipalities have made a connection between the necessity of fighting fires and the actualization of possibilities for mutual relationships between citizens to enable fire fighting. Municipalities and citizens preferred to leave delicate affairs such as the protection of human lives and properties with citizens that were trusted. Another fact is that one could expect more efforts in difficult circumstances from people, who had direct interests like owners of properties, craftsmen, and citizens and villagers, than from relative outsiders. This is certainly the case when circumstances were risky and unpredictable. Benjamin Franklin was the first city councillor who founded a fire fighters association with the purpose of fighting fires with the aid of citizens.

An important function of voluntary interrelationships and associations is that people join with each other on a voluntary basis ('doing with' and 'doing for') with the aim of carrying through common goals, based on private initiative. These reciprocal connections between people effectuate an important function with regard to the devolution of traditions and values and these are able to protect people against anomy, private monopolies, and against the always present state power. Fire brigade volunteers set an example to other citizens to dedicate themselves to "a noble cause or noble purposes" and that makes it easier to set other citizens in motion to perform more self-activation in the area of safety. Giving core responsibilities of government to citizens are not simply matters of cost reduction and mistrust against state or private industry. The willingness of people to provide voluntary assistance to others, under dangerous circumstances, is at the same time a sign of civilization. They also provide for acceptable attendance times in rural areas. Moreover, emergency services have a large potential of trained reinforcements at their disposal, when calamities and crises occur. At the same time these volunteers are the eyes and ears of the local community in the sphere of safety.

Volunteer work

The proportion between the public and private sectors has continuously been subject to change in the course of western history. In Europe and in the United States the traditional society was turned into a modern society. In the traditional society people were directly dependent on their family and neighbours and they were forced to give their all to family and neighbours, under informal or social pressure, under penalty of being expelled. The modern open industrial society made everyone dependent of each other. Labour was translated into economic advantage or wage work. Proceedings that did not directly contribute to production and therefore did not achieve economic advantage were considered as volunteer work. As a result, in the modern industrial society the volunteer work came into existence, based on private and collective initiative.

From this moment in time two kinds of volunteer work originate. the charitable-humanitarian and the emancipatory volunteer work. The traditional or charitable-humanitarian voluntary work was mainly aimed at the care by the rich for the poor. The emancipatory volunteer work was aimed at self-care and self-organization. Because of this a society came into being that consisted of associations and religious communities. These associations were active in the intervening area between the private and the public domain of the state. In the Netherlands this is designated as social midfield. The social midfield consists of reciprocal connections between people. Collective action presumes trust in the usability of each other. Without this trust collective action will fall through. The state may be able, by using force, to be a solution for the dilemma of collective action. As soon as the dilemma of collective action is solved, people have gained more options. This means that citizens in modern societies have allocated an ever larger role to the state. Nevertheless, the question remains if the state will be able to completely solve the dilemma of collective action. Nevertheless, the question remains if the state will be able to completely solve the dilemma of collective action. A state that takes over too many responsibilities from citizens creates expectations that, subsequently, will be reciprocated by "free-riders" behaviour. Citizens expect that the state will effectuate collective action and that they, themselves, should supply a contribution that is as scanty as possible. Solving the dilemma of collective action by the state will make high demands on the abilities of that same state, to motivate its citizens and set them in motion for collective action. Mutual co-operation between citizens and state will teach people to develop their moral and intellectual capacities and it teaches the state that she is a servant of her citizens.

There is a close fitting relation between government care and care provided by voluntary organisations. A small government care brings about a large volun-

tary care; however, if a group of people is deprived of this voluntary care, government care will grow again. A small government care brings about a large voluntary care; however, if a group of people is deprived of this voluntary care, government care will grow again. In both situations government care will grow. Only when voluntary care reaches all those who ask for help, the bottom layer of society included, and at the same time the government care activates and motivates to provide voluntary aid, the government care will not grow. Notwithstanding the importance of voluntary work for a participating democracy and the affordability of the public services, voluntary work is deficient and essentially unstable. Voluntary work often is not a suitable solution for social problems that may occur within a society. Voluntary work has some limitations. Voluntary care often is selective, because people are initially dependent on acquaintances and on people with whom they share social characteristics. In this case, care in the own set prevails the interests of those who are outside the set. Furthermore the total need for care in a society is many times larger than the supply offered by voluntary care. This indicates that voluntary care is at all times inadequate to solve all social problems. As a result of the lack of a power relationship, volunteers are more difficult to be directed and to be addressed than career professionals. This might lead to insufficient quality of care. Much voluntary work is based on reciprocity. However, the rule of reciprocity is not applicable to relationships with children, the elderly, and mental and physical disabled people (the vulnerable ones). The members of these groups are hardly able to show their thankfulness.

In addition to this, volunteers may abuse their powers with respect to those who are in need of help. Those who need help lack adequate facilities for correction. Nevertheless volunteer work is of great importance for society. Government is not able to single-handedly solve all wrongs in society. A continuous need for voluntary work remains as a complement to and correction of the state. Citizens have, through collective actions by volunteer organisations, an enhanced say in the way one is searching for solutions for collective problems. Collective action by volunteers is indispensable for the operations of a democratic society. It may function as emancipatory bulwark against too large concentrations of power of the state and the market. In the joint action people merge with each other and the result of this is that people express increased solidarity with each other. In addition voluntary associations promote a more stable balance between social environment and individual (social cohesion). Therefore the effective transfer of traditions, values and norms will be enhanced. Many new forms of engagement between people may prevent disintegration of society or anomie, caused by extreme individualism. For the citizens themselves voluntary work may entail social activation, discouraging social isolation, and enhancing participation in designing society. Voluntary work strengthens citizenship and cit-

ized culture. Voluntary associations and self-organisation offer opportunities to groups that were spontaneously born or through necessity, to bridge the gap between individual and state.

For the volunteers themselves the meanings and functions of voluntary work may vary from being inward looking to being aimed at society, such as:

- Functions that express values: Demonstrating social and humanitarian engagement, helping people in distress, expressing that one believes that a certain kind of voluntary work is important, meaningful and worthwhile, and bringing social flaws to notice;
- Functions of social adaptation: Obtain new or more social contacts, companionship with colleagues, joining in social events, being appreciated by others, gaining of experience for a paid job;
- Knowledge functions: Making use of own capabilities, learning new skills, self education and development;
- Ego-defensive functions: Compensation for lacking abilities for other activities, to spend leisure time in a meaningful and useful way, to introduce structure and regularity in daily life at moments that one has little obligations.

These individual functions have a high degree of reciprocity with social functions. Important social functions are the showing of solidarity with people who are in distress, and campaigning against social flaws. Gaining knowledge and experience for a (new) job is a positive contribution to the labour market and to the economic development of a country. This reciprocity between social value and individual satisfaction of needs is an important explanation for the social relevance of voluntary work. The social appreciation that results from the above mentioned factors creates in turn a motivating cause for voluntary workers to give their very best. Next to individual functions, voluntary effort may yield personal advantages (selective incentives).

Furthermore the desire to propagate own values and to assist in determining in which direction society is heading, may play a mobilizing role. Voluntary work is aimed at the alleviation of social needs and this aspect is even to a larger extent valid for voluntary work in the fire brigade. Fire brigade volunteers receive a high degree of appreciation and respect from their fellow citizens. Voluntary work in the fire brigade is characterized by goal-oriented and instrumental activities aimed at safeguarding physical safety. Combating fires and calamities and providing technical assistance are tangible activities in which the individual contribution has a clear relationship with the common need for the safeguarding of public safety. This is valid, to a lesser degree, for general voluntary work. In addition, the activities of voluntary firemen are special. These special characteristics are permanent availability, risky activi-

ties, and confrontations with life and death. That is why society makes heavy demands on those who are entrusted with these important duties of assistance. Citizens trust fire fighting organisations that are composed of interrelationships of citizens.

The significance of the voluntary fire brigade for the West European and North American societies and its importance for the volunteers themselves

The significance of voluntary fire brigades for society is that an essential element as having command of life and death is left to interrelationships of citizens. The reciprocal trust of people towards each other is the basis for this fundamental relationship of dependence of people towards each other. Vertical relationships between people and external compulsion are in this case being replaced by more horizontal relationships between people arising from self-coercion. This implies that people not only dedicate themselves to primary connections, but they also accept responsibility for the safety of the overall society.

Although voluntary work in the fire brigade is of great importance for society, the crux is to what extent a fire brigade is able to adequately safeguard the public safety. The very moment that fire fighting organisations are not able (any more) to safeguard public safety, the staff structure must be modified. Fire fighting organisations staffed with volunteers are most appropriate in areas that have limited risks and small concentrations of people. The social functions of voluntariness in the fire brigade in a modern welfare state are the delivery of an active contribution to public safety, increasing the engagement of citizens with collective safety, consciousness-raising of safety risks that may threaten society, the complementation of public services, provision of a contribution to the national budget, and the opportunity for the education and the development of the personalities of people. Progressive increase of the concentrations of people and dangerous goods meant for fire fighters that the extent of fire risks has increased considerable.

Before the industrial revolution the maximal geographical scale of fire risks used to be the boundary of the municipality. After the industrial revolution and the technological development of society, the scale of fire risks increased. Fire risks could be compared with the risks of natural disasters. From that moment on fires constitute an important part of the "man-made disasters" or technological disasters. Due to this the distinction between fire and disaster risks has diminished. The similarity between fires and disasters is the powerlessness and impotence of people who are met by disaster. The distinction be-

tween fires and disasters is the magnitude. Small scale fires are threats that may be considered as a misfortune that only strikes a certain entity. Other entities that were not visited at that very moment in time are hardly affected. During a disaster the lives of many people are under threat. That is why feelings of collective stress are less evident after fires than after disasters.

The specific significance of the voluntary fire brigades for the West European and North American societies is the unobtrusive rendering of assistance to people in distress. People trust voluntary fire fighters because it is all about aspects of life and death. In situations like that acquaintances are being trusted more than outsiders. At the same time the much needed help is often known and near at hand, which enables delicate and quick rendering of assistance. Increasing concentrations of people and dangerous goods demand for greater expertise in the areas of organisation for the fighting of fires. This resulted in the appointment of experts to provide for an increasing quality of fire safety in these risk areas. For the originally voluntary organisations, this entails the admission of professional groups. Gradually these professional groups have increased their influence on the organisation of the fire fighting and in the course of time more and more important positions within fire organisations are occupied by experts. These professional groups have made an important contribution to the addition of tasks for fire fighting organisations. Organisations with voluntary staff are increasingly brought into action to solve social problems in the broad area of public safety (doing for). Recapitulatory, it is about the following tasks: Fire fighting, prevention of fires, technical assistance, rescue services, and emergency services. One may add to these tasks the rendering of emergency relief, medical aid, and the care for injured people and victims.

There are differences between fire brigades staffed with volunteers and fully professional brigades. It is much easier to lead a fire fighting organisation predominantly consisting of career officers than an organisation that predominantly consists of volunteers. A fire brigade that has a majority of volunteer staff has a higher degree of commitment and the social composition is more heterogeneous. Aid organisations that have volunteers engage more people than fire brigades that only employ career professionals. This is why a larger number of potential of relief workers is available in emergency situations. Countries that have a large number of voluntary aid workers have a larger potential of aid workers in an organised setting than countries that mainly employ professional relief workers.

The meaning of the voluntary fire brigade for the volunteers themselves is the rendering of aid to people in distress. Subsequently this is connected with individual satisfaction of needs.

The willingness to join the voluntary fire brigade is based on the institutionalized aid behaviour of people and the incentives that result from performing voluntary work in the fire brigade. Individual "benefits" such as social appreciation, expansion of the social network, or identification with a social group, adventure and challenge, improvement of the social situation and self-fulfilment are important reasons for becoming a voluntary member of the fire brigade. For some people the interest in the fire brigade originated from the years of one's youth and in many cases there is heart for the fire brigade from conveyed family tradition. The enthusiasm of many volunteers in the fire brigade can be explained by the camaraderie and sociability that they find within their fire brigade and the fact that they, together with friends, sometimes under great pressure, may offer substantial aid to people who are in need of help. This fits the image of volunteer fire fighters as a group of enthusiastic people that want to dedicate themselves to society ('doing with' and 'doing for'). The automatic action that directs willingness of volunteer fire fighters to availability has changed because of a growing dependence of fire brigade volunteers with their external environment. This is caused by the fact that the willingness to voluntarily combating fires and disasters is probably greater than the opportunities to be practical available. Requirements for the fire brigade may conflict with the requirements of the employers in the main occupation of the volunteer and with the home situation. This results in the willingness of citizens to fight fires not directly leading to the action of being available when an alarm is called. This is above all the case during office hours. The willingness of volunteer fire fighters has become dependent with a number of factors such as the degree of suitability and the capability of being made responsible:

Degree of suitability

Willingness (intention) —® Degree of availability —® Degree of usability (action)

Degree of capability of being made responsible

The readiness of fire fighting organisations that employ volunteers during office hours is an increasing problem. The distances for commuter traffic are rising and the possibilities to act upon a called alarm decreases. At the same time the resistance of employers in the main occupation increases because of the large number of false alarms. Next to this the financial risks for employers in the main occupation rise because of changes in the social security legislation.

Voluntary work in the fire brigade despite of permanent availability, risky activities, and confrontations with life and death

Permanent availability

Being permanently available for combating fires and disasters, in combination with another main occupation, is physically and mentally demanding. In many cases one has to be, after a nightly turn out, at the normal time at work in the main occupation. Furthermore the 24-hours availability has quite some consequences in the social environment. Being continuously available is demanding for many employers in the main occupation, spouses, family members, customers, and colleagues.

Being available, 24 hours per day and 7 days per week, will become a problem when employers in the main occupation and the private situation do not further allow for being permanently available for the fire brigade. This means that not only the motivation of voluntary fire fighters is important, but at the same time also the support of the primary social surroundings. A consequence of this observation is an increasing interdependency between volunteers, fire department management, employers of the main profession, primary social surrounding, and local government.

Most fire fighter volunteers find their motivation in the nature of the work (hobby) and the social appreciation that they receive. Because of the 24 hours availability they are indispensable for a community and this results in receiving social standing for working as a fire brigade volunteer. This means that the permanent availability from a subjective perception of fire brigade volunteers is no additional burden. It may become a burden if employers in the main occupation do not offer facilities and if they lack support from the private situation or social appreciation from the local community and the local government.

High Risk circumstances

Despite of own risks for fire fighters have decreased; combating fires and disasters remains dangerous work. Sometimes dangerous actions are required to save others and to reduce damage. It is not self-evident that people voluntarily, without compulsion or normal compensation, will put themselves in dangerous and sometimes life-threatening situations. It is something special that people on a voluntary basis render aid and save people with the risk for the own well being. The very moment that citizens are prepared to voluntarily, without coercion, render aid to citizens in distress, they can expect much respect and appreciation from their fellow citizens. As a result of the improvements in the organisation, the employment of improved technical tools, and tougher fire safety regulations made by governments, the risks of fighting

fires for fire fighters have decreased. Despite of these changes, the high risk circumstances remain a substantial element of fire fighting. Volunteer work that aims for keeping an eye on and safeguard public safety may imply for volunteers themselves individual unsafety.

Paradoxically high risk circumstances are an important part of the suspense, the exciting experience and the challenge. These characteristics are the most attractive elements of the duty for voluntary fire fighters. Performing high risk work is hardly a problem for voluntary fire fighters. The excitement and suspense of the fire fighting function is aimed at the satisfaction of individual needs and the rendering of assistance to citizens under duress is important for society. The excitement and the suspense in this work is for many a welcome change in the daily routines. Voluntary fire fighters become important for others because of the rendering of aid to people in distress. Voluntary fire fighters win esteem for the rendering of aid. This is what sets fire fighters apart from people who are looking for the excitement of unsafety, as a kind of individual satisfaction of needs, in their own time, in high risk sports like mountain climbing, paragliding, bungee jumping, etc. People who are running risks for themselves, without necessity, are considered being reckless. Conversely, people who are running risks for the benefit of others are considered being courageous and brave (hero).

Confrontations with life and death

Fires and disasters have a far-reaching impact on human existence; therefore they impact on aspects of life and death. These are overwhelming occurrences that often bring about desperation and much human sorrow. Because of the powerlessness and impotence in which people find themselves, special demands are being made upon relief workers.

Next to the relief worker's skilfulness, the trust in the discretion of the relief workers is at least as important. If people find themselves in life-threatening situations and are powerless and impotent, they will give priority to the personal qualities of the people that they are dependent on at that moment. People think that important personal qualities of relief workers are discrete behaviour, nerve, courage, and reliability. In aid situations voluntary fire fighters may be standing face to face with aspects of life and death. This encompasses that confrontations with life and death and the herewith connected assessment processes form a part of the most probing aspects of the function.

The meaning of the confrontations with life and death for fire fighters is that they may get in touch with stressful situations. The completely dependent victims in circumstances like these must be able to rely on them and trust them. This grants a special standing to the fire fighting work and it is an important reason for fire fighters to perform these duties. At the same time the confrontations with life and death may be important reasons for voluntary fire fighters to leave the fire brigade. This is about the traumatic experiences that may happen to fire fighters because of the pursuance of their profession.

The fact that fire fighting organisations still have volunteers at their disposal can be construed as the interrelation between individual motives, such as excitement, suspense, status and skills, and the social appreciation and respect that volunteers receive.

If one compares the United States, Great Britain, France, Germany, and the Netherlands, in the area of specific characteristics of voluntary work, it turns out that there are no major differences. In broad lines the advantages and threats of this specific voluntary work are similar. One may recognise differences in the areas of intensity of some threats. In all the above mentioned countries one deducts the availability during office hours because of economic developments. The development that there is a decrease of the number of volunteers because of restricted leisure time occurs increasingly more in the United States than in the other countries. Another aspect is the liability of fire fighters in cases of setting off on the wrong foot. The legal discourse in the relief industry increases. There is a number of possibilities to prevent these threats, such as; analysing task and function requirements and the possibilities for fire fighting volunteers to satisfy these requirements; the active support of citizens to voluntary fire fighters, fire fighting management and administration; investing in the improvement of the management of relationships with the employers of the main profession; providing sufficient insurances for voluntary fire fighters and offering facilities to their employers of the main profession; adapting the fire brigade education to the regular education and other forms of education and training; organising sufficient support for the profession; promoting self-activation and ability to cope of citizens.

The meaning of voluntary work by the fire brigade as institution in West Europe and the United States

Fire fighting and calamity combating tasks are collective goods; because the external effects of fires and other calamities are as such that these cannot be withheld to anyone. These tasks have developed themselves through volun-

teers by a lengthy learning process of external coercion (Fremdzwang) to internal coercion (Selbstzwang). The division of labour furnished an important contribution to an increasing mutual dependency of people towards each other. The ever growing interdependence makes that people restrict their primitive behaviours and convert these into constructive activities for themselves and for others. For a long period in history people used to flee from a broken out fire and they had to be forced to fight fires or to render assistance to others.

The establishment of fire voluntary fighting organisations made people prepared to perform life-threatening duties for others without coercion. The significance of voluntary fire fighting organisations in modern societies is that they render in a discrete way help to citizens who are in an emergency situation. The very moment that citizens are themselves prepared to undertake these risky tasks the problem of "who is guarding the guards" decreases. The trust of citizens in fire fighting organisations consisting of citizens is in principle bigger than in a fire fighting organisation that has paid for or compelled fire fighters. However, next to the aspect of discretion also the aspect of professional skills is important. This means that the voluntary fire fighters have to satisfy ever increasing function standards.

The voluntariness within the fire brigade, because of her functioning over extended periods of time, has become an institution in the United States and in West Europe. Fire fighting organisations that employ volunteers are important in territories that have a low density of people and dangerous goods (rural areas and smaller towns). To guarantee a similar level of safety for the citizens in the whole of the Netherlands by employing career professionals is unnecessary and prohibitive for many municipalities because of limited need for action. Countries that cannot employ voluntary fire fighters, or only to a limited degree, have generally a slower response time in rural areas (Italy, Spain and Greece) or these countries spend a lot more money on combating fires (Sweden, Denmark, United Kingdom). Arising from this is the importance of having volunteers at one's disposal in the fire brigade. In addition the Dutch emergency services have a large potential of trained relief workers at their disposal (22,000) in times of calamities and catastrophes. This group of 22,000 citizens are the eyes and ears in the safety area for the local community. Furthermore the voluntariness of the fire brigade is an example of citizen participation that stimulates other citizens in the fields of self-activation and the ability to cope in the area of safety.

Success factors and threats of voluntariness in the fire brigade

Success factors

Excitement and suspense as part of the job and the appreciation that voluntary fire fighters receive in return is an important part of the motivation of the fire fighters of West Europe and the United States.

Success factors

In addition to this also all kinds of other more individual motivations may play a role to perform fire fighter duties, such as successfully completing a job together with others, sociability and enjoyment. Fire fighting volunteers are prepared to render assistance in dangerous circumstances to people in distress where most people would run away.

It is pretty obvious that, in spite of the element of self-interest, society appreciates these efforts. Performing voluntary work in the fire brigade is a tangible example of active citizens dedicating themselves to the safety of fellow-citizens. This is an example for other citizens. A side effect of this is that the cohesion and solidarity within society will advance. The fire fighter organisation employing volunteers also is an important cornerstone for combating calamities and other critical stages. Because of this, a local community has a large group of trained citizens at her disposal that can render assistance to others in cases of emergencies. Together with their colleagues in career service and volunteers of police, Red Cross, emergency services, army reserve, etc. they are pivotal in the emergency services in the Netherlands.

From way back fire fighting is the core duty of the fire brigade. In the course of time this core duty was extended with aid rendering duties, emergency services, and medical duties. At the same time there is much attention for the so-called safety chain (prevention, pro-action, preparation, repression and after-care). Without putting more pressure onto the present volunteers, the extension of duties may be attractive for new volunteers. One may think of new tasks such as fire prevention, first response and AED operation tasks, but at the same time also supporting roles in the area of administration and information and communication technology. Often the fire brigade still has a homogeneous and closed culture. This culture is an impediment for a modern, open, and outward looking organisation. As far as personnel composition goes the fire brigade does not mirror society. In most cases the fire brigade uses recruitment and selection systems that, in practice, lead to the fact that the intake of new target groups such as young people, women, members of minority groups, and homosexuals, is only moderate. Whilst there is consid-

erable demand for voluntary fire fighters and there is also supply from these target groups. It is the challenge for the fire brigade to get people that would like to work as fire fighters into the organisation and retain them.

Threats

Employers in the main occupation and partners of voluntary fire fighters

The developments in society, the increasing large scale safety risks, and the tasks that fire fighter volunteers perform, are more and more interwoven. A result of this is that fire organisations as well as employers in the main occupation, make increasing demands on someone's competence. This makes that the availability of volunteers during office hours is put under pressure.

Indeed, voluntary work in the fire brigade not only makes an appeal to the volunteers themselves, but also to the employers in the main occupation and also to their primary social environment. In the case of an increasing resistance by employers in the main occupation, being permanently available will be an increasing pressure on the fire fighter volunteers during office hours. Moreover, an increase of time pressure during leisure time may cause resistance in their primary environment. This is the case for the West European countries as well as for the United States. The time pressure of fire brigade volunteers is the main reason to quit. Besides, this trend is stronger for female volunteers than for their male colleagues. Support by employers in the main occupation, partners, and government is indispensable for citizens to transfer preparedness for performing these specific forms of voluntary work into actual availability. Developments in the external environment, such as the degree of safety risks, the degree of urbanisation, availability of volunteers, and the requirement levels for volunteers, have resulted in the formulation of consistent competence requirements (education and training).

In general more and more demands are made with regard to the volunteer's availability, but also in terms of knowledge and skills. On the one hand to safeguard that a fire brigade is able, in a professional respect, to perform the duties properly at all times. On the other hand, because of the developments in the area of changing safety risks and government responsibility, this comprises that governments are in an increasing degree at risk if they do not adequately perform during fires and disasters. Under the influence of scaling-up, professionalization, and the herewith connected safety risks, increasingly higher demands are made with regard to competency requirements. The result is that the competency requirements for career fire fighters are equal to those of vol-

unteers. In fact, during operational situations both groups have to be able to perform similar tasks. The requirements have to be aimed at the tasks and so they have to be functional.

This prevents organisational “dead wood”. Increasingly more are mistakes during the practise of duty by fire brigade officers subject to legal action and because of this object of the claim culture (the current trend to make legal claims for anything). The result is that increasingly fire fighters are being sued. This brings about much uneasiness for fire fighters. These situations occur, amongst others, whilst driving the emergency vehicles, driving in private cars to and from the barracks or place of calamity, making mistakes for rendering assistance and combating fires. This implies that relief workers run the risk of legal action being taken against them. To protect relief workers, proper indemnity insurances and legal assistance insurance will have to be concluded on behalf of fire fighters. A very personal lawsuit is also a reason for leaving.

Discrete behaviour, courage, bravery, and reliability are personal characteristics of aid workers. Aid workers have to be prepared to fight fires, to render assistance, and to save human lives, in difficult circumstances. In situations like these they may be confronted with considerations that decide on life or death and these aspects are the most penetrating of the function. The confrontations with victims are the least attractive part of the function and they may be reason for a fire fighter to leave the fire brigade. The provision of psycho-sociological guidance and aftercare to fire fighters that have experienced serious events is of great importance to prevent lasting psychological damage. The above mentioned developments may be a threat to still having voluntary fire fighters at one's disposal. However, it may be a challenge to develop new forms of commitment to voluntary work.

Final conclusion

Important driving forces behind the Western way of fighting fires are processes of collectivizing and civilization. Elements hereof are functional specialisation, social trust, collective action and self-organisation. Human motives of self-preservation and survival have supplied an important contribution to the functional specialisation. The result of the division of labour was that people became more and more dependent of each other and that is why primary human relationships were opened up for larger general connections between people. People have probably become more and more dependant of each other and the reciprocal trust increases. This is why the mutual connections between people and the relationships of trust become stronger. In such a socie-

ty people will be more prepared to voluntarily give their best to others and provide aid to people in distress. An increasingly mutual dependency supposes that people are more aware of each other and this resulted in an increase of the gearing of the behaviours of people towards one another and an immediate and continuous looking forward. Gradually self-control and self-steering (Selbstzwang) replaced external coercion (Fremdzwang).

In the volunteer work of the fire brigade, a connection grew between the necessity to help others and the satisfaction of individual needs such as exciting experiences, appreciation, and recognition. Fire brigade volunteers supply an essential contribution to the safety of the community and before this they receive exciting and adventurous work that is highly appreciated by the community. The incentives that relate to the performance of voluntary work in the fire brigade provide for the individual satisfaction of needs to be above the collective need for safety. This implies that performing volunteer work in the fire brigade is not only based on expectations that others will also make voluntary contributions. The balance of debts (revenue and expense) will be brought and remain in equilibrium because the individual benefits offset the burden of fighting fires. By helping someone else, you are in fact helping yourself. The result is that voluntary work with the fire brigade will be long-term continued, which makes voluntary work long lasting.

Leaving core functions of government to fire fighting organisations that employ volunteers is special. Generally fire fighter associations are not part of the hierarchy of government responsibility. This makes organisations that employ volunteers somewhat unstable because the foundation of a fire fighter organisation is governed by factors that cannot be controlled. These incalculable factors can be compensated by government legislation and the issuing of instructions, in which the fire organisations that employ volunteers are part of the government organisation and because of enduring elements in the function of combating fires and calamities. In the Netherlands most of the fire fighter associations are part of local government. These associations are relatively autonomous. The enduring elements are incentives that are felt as being important to fire fighters. Herewith the needs of a community became interwoven with the needs of volunteers. The rendering of aid to victims of fires and other calamities in life threatening situations is adventurous and is highly appreciated by society. Although a certain degree of self-sacrificing is asked from fire fighter volunteers, the incentives such as adventure, sensation, social standing, esteem, camaraderie and professional skills are more important. Voluntary work with the fire brigade is not founded on altruism, but on reciprocity. This explains why voluntariness in the fire brigade is durable and stabile.

Nevertheless the institution of voluntariness in the fire brigade is under threat because of increasing demands of professional groups, especially those who legislate and regulate, stimulate legal discourse about the actions of aid workers, and external socio-economic factors. But the main threats are the demands of the primary profession and the home situation. A possible descent of the numbers of volunteers in fire brigades is not caused by a decline in the preparedness of volunteers or potential volunteers to supply this specific voluntary work in the fire brigade. Answer the question what's in it for me will be increasingly important.

One has to acknowledge that the circumstances under which the volunteers have to perform their duties have become increasingly difficult. One may tackle the removal of impediments in the area of availability of volunteers in the public safety best by offering material and immaterial compensation to primary employers for competitive disadvantages and for disruption of the production process. Competitive disadvantages are caused because some employers have engaged fire fighting volunteers and others have not. There are a number of possibilities that may compensate primary employers for making their employees available for the fire brigade or public safety purposes. In the first instance one may think about compensation of wages for lost hours. This has the disadvantage of higher administration costs and one may ask if this is what the primary employers will accommodate. It is more straightforward to offer certain tax advantages or a reduction on the premium for social security for employing volunteers who have to be available during their time of primary employment for rendering assistance. Another solution is broadening the fire fighters academy so that these academies receive general recognition. Safety education that is commonly recognised also has importance for employers in the primary position and the volunteers themselves. It enlarges the opportunities for voluntary fire fighters to be also appointed as safety experts and company aid officers and adding to the opportunities for other careers. The first step is improvement of the management of relations of employers in the primary occupation. Thereafter possible bottlenecks may be discussed with employers in the primary occupations; which solutions are preferred by the employers and which possibilities governments have to meet these.

What struck me whilst writing this dissertation is that the relative autonomy of the members within the European Union leads to the fact that each member state or even regions within a member state, often gathers its own research material, makes its own conclusions and does not share these with other countries. For this aspect the U.S. National Volunteer Fire Council and United States Fire Administration, Federal Management Agency, may be an example for Europe. These organisations perform standardized research at federal level, without losing sight of the socio-economic and cultural differences be-

tween the states. It is desirable that more European research is conducted in the area of safety and that national research will be made available to another European knowledge bank, so that not every country separately will conduct a similar research project without other countries knowing. I am hoping this dissertation will be a contribution to this.

Response to the phrasing of the core question

The core question of this dissertation is:

why fire fighting and emergency services, that may be regarded as a purely collective domain, have developed by means of volunteers who are prepared to be available for 7 days per week, to conduct proceedings that are full of risks and confrontations with life and death under life threatening situation, without coercion or normal reward?

That core business of the government is left to fire fighting organisation that employ volunteers is particular. Fire fighters associations are not part of the hierarchy of government responsibility. This causes organisations employing volunteers to be somewhat unstable, because the supporting foundation is governed by factors that cannot be controlled. These incalculable factors can be compensated by government legislation and the issuing of instructions, in which the fire organisations that employ volunteers are part of the government organisation and because of enduring elements in the function of combating fires and calamities. The enduring elements are incentives that are felt as being important to fire fighters. The needs of a society have become interwoven with the needs of the volunteers. The rendering of aid to victims of fires and other calamities in life threatening situations is adventurous and is highly appreciated by society. Although a certain degree of self-sacrificing is asked from fire fighter volunteers, the incentives such as adventure, sensation, social standing, esteem, camaraderie and professional skills are more important. Voluntary work with the fire brigade is not founded on altruism, but on reciprocity. This explains why voluntariness in the fire brigade is durable and stabile. Nevertheless the institution of voluntariness in the fire brigade is threatened by increasing demands of professional groups and because of demands made by the primary occupation and the private situation. The decline of preparedness of fire fighter volunteers or potential volunteers to perform this specific voluntary work is not the problem, but the acknowledgement that the circumstances under which this voluntary work has to be performed have become difficult. The challenge is to balance voluntary work in the fire brigade with the complete social context of fire fighting volunteers.

Bijlage 1

VRAGENLIJST VOOR GESPREKKEN DIE GEVOERD ZIJN MET VERTEGENWOORDIGERS VAN BUITENLANDSE ORGANISATIES

Organisatie

- Wat is de personele omvang van de (gemeentelijke, regionale, county, district, provinciale, Länder, staat en landelijke) brandweer? Afhankelijk van bestuurlijke eenheid?
- Binnen welke bestuurlijke eenheid functioneert de brandweer?
- Wat is de aard van de omgeving waarin deze brandweerorganisatie opereert?
- Hoe is het risicogebied?
- Welk deel van de brandweerorganisatie is beroeps en welk deel is vrijwillig?
 - Zuiver vrijwillig: alleen vrijwilligers.
 - Licht gemengd: een vrijwilligerskorps, aangevuld met beroepsofficieren.
 - Gemengd: zowel brandweerlieden in beroeps en in vrijwillige dienst.
 - Zuiver beroeps: alleen beroepspersoneel.
- Welke taken worden verricht door de brandweer? Geldt dit voor het gehele land of alleen voor de betreffende bestuurlijke eenheid?
- Welke taken en functies worden door brandweerlieden in beroepsdienst en welke door brandweerlieden in vrijwillige dienst verricht?
- Is er onderscheid in taken tussen brandweerlieden in beroeps en in vrijwillige dienst?
- Waarom worden vrijwilligers wel ingeschakeld bij bosbrandbestrijding en rampenbestrijding en niet bij de reguliere brandbestrijding?
- Indien het gehele land of het grootste deel niet over brandweervrijwilligers beschikt, dan vragen waarom niet. Hoe is dit ontstaan? Zijn er plannen om brandweertaken door vrijwilligers te laten verrichten?
- Zijn de eisen die aan het opleiden en oefenen worden gesteld voor brandweerlieden in beroeps- en in vrijwillige dienst gelijk?
- Hoe is de paraatheid en inzetbaarheid van de betrokken brandweerorganisaties geregeld?
 - alleen brandweerlieden in beroepsdienst rukken na een alarmmelding uit;
 - alleen brandweerlieden in vrijwillige dienst worden opgeroepen na een alarmmelding;
 - alleen de brandweerlieden in vrijwillige dienst die ingeroosterd of gepiketteerd (retained) zijn rukken na een alarmmelding uit;
 - alleen brandweerlieden in vrijwillige dienst en in beroepsdienst die zijn gekazerneerd rukken uit na een alarmmelding;
 - eerste uitruk overdag met alleen brandweerlieden in beroepsdienst, indien noodzakelijk wordt de tweede uitruk door brandweerlieden in vrijwillige dienst verricht.
- Wat is de mening van de leiding van de brandweerorganisatie over de paraatheid van de eigen brandweerorganisatie met name als het gaat om de inzet van brandweerlieden in vrijwillige dienst?
 - Gedurende de kantoortijden 8.30-17.00 uur.
 - De tijden van 17.00 uur tot de 8.30 uur de volgende dag.
 - In de weekeinden.
 - Gedurende vakantieperiodes.
 - Indien er knelpunten zijn op het gebied van de paraatheid en inzetbaarheid van brandweervrijwilligers, hoe worden deze opgelost?

- Verwacht de leiding van de brandweer dat de paraatheid en inzetbaarheid van brandweervrijwilligers zullen toenemen of dat deze zullen afnemen?
- Hoe kijken brandweervrijwilligers zelf aan tegen hun eigen inzetbaarheid en paraatheid?
- Hoe waardeert de leiding de samenwerking tussen brandweerlieden in beroepsdienst en in vrijwillige dienst?
- Hoe waarderen de brandweerlieden in vrijwillige dienst de samenwerking tussen brandweerlieden in beroepsdienst?

Personeel

- Hoe is de leeftijdsopbouw van de brandweerlieden in vrijwillige dienst binnen het eigen brandweerkorps of binnen de grotere bestuurlijke eenheid?
- Hoe vindt de werving van brandweerlieden in vrijwillige dienst plaats?
- Zijn er momenteel vacatures binnen de brandweerorganisatie(s)?
- Beschikt men over zogenaamde wachtlijsten? (Wachtlijsten bestaan indien het aanbod hoger is dan de vraag.)
- Is het moeilijk om het verloop van brandweerlieden in vrijwillige dienst op te vullen?
- Indien er sprake is van een gering aanbod aan brandweerlieden in vrijwillige dienst, waardoor wordt dit volgens de geïnterviewde veroorzaakt?
- Welke oplossingen worden hiervoor bedacht?
- Hoe is de populatie vrijwilligers bij de brandweer globaal samengesteld?
 - leeftijd;
 - geslacht;
 - bevolkingsgroep (autochtonen, leden van minderheidsgroeperingen).
- Vinden er acties plaats om de samenstelling van de populatie vrijwilligers bij de brandweer te wijzigen? En waarom vinden deze acties plaats?
 - aanbod van vrijwilligers bij de brandweer vergroten;
 - evenredige afspiegeling van de bevolking;
 - andere kwaliteiten binnenhalen;
 - openheid van organisatie vergroten;
 - overheidswetgeving.
- Welke verwachtingen heeft de leiding van de brandweer als het gaat om het op peil houden van het aantal vrijwilligers bij de brandweer?
- Welke verwachtingen hebben vrijwilligers zelf als het gaat om hun vervanging?

Rechtspositionele aangelegenheden

- Wat is de rechtspositionele status van brandweerlieden in vrijwillige dienst?
- Bestaan er vergoedingsregelingen voor brandweervrijwilligers?
- En hoe verhouden deze zich tot de vergoedingen van brandweerlieden in beroepsdienst?
- Zijn er verzekeringen afgesloten voor de schade die brandweervrijwilligers of hun directe omgeving kunnen overkomen ten gevolge van het verrichten van hulpverleningsactiviteiten?
- Hoe staat het met de aansprakelijkheid van hulpverleners in geval van mogelijke schade aan derden?
- Hoe worden deze regelingen door de brandweervrijwilligers zelf gewaardeerd?
- Wat zijn de knelpunten hierbij?
- Hoe is de belangenvertegenwoordiging van brandweervrijwilligers geregeld?

Vragen specifiek voor brandweervrijwilligers zelf

- Hoe is de vrijwilligheid in hun bestuurlijke eenheid ontstaan?
- Waardoor hebben zij zich aangemeld als brandweervrijwilliger?
- Waarom verrichten zij dit specifieke werk in hun vrije tijd?
- Zouden zij van dit vrijwilligerswerk niet hun beroep willen maken?
- Hoe zien zij hun rol binnen de hulpverleningsorganisatie binnen hun bestuurlijke eenheid?
- Kunnen zij deze rol waarmaken?
- Hoe denken zij dat de omgeving tegen hen aankijkt?
- Hoe kijkt de directe omgeving (partners en werkgevers in het hoofdberoep) tegen dit specifieke vrijwilligerswerk aan?
- Hoe zouden deze knelpunten kunnen worden opgelost volgens de vrijwilligers zelf?
- Wat zijn de meest en minst aantrekkelijk kanten van het werken als vrijwilliger bij de brandweer?
- Welke knelpunten worden door de brandweervrijwilligers hierbij zelf onderkend?

Specifieke vragen over veiligheidsbewustzijn (Canada 2002, Portugal 2003)

- Hoe wordt het veiligheidsbewustzijn van de burgers ingeschat op de volgende terreinen?
 - brandveiligheid (huis, werk natuur);
 - rampveiligheid (natuurrampen, technologische rampen);
 - verkeersveiligheid;
 - veiligheid algemeen (gevoel).
- Bestaat er een relatie tussen onveiligheidsfrequentie en veiligheidsbewustzijn?
- Worden er acties/maatregelen genomen om het veiligheidsbewustzijn te beïnvloeden?
- Wie nemen deze acties/maatregelen?
- Zijn de acties/maatregelen effectief?
- Hoe wordt dit gemeten?
- Welke instrumenten worden aangeboden om het veiligheidsbewustzijn om te zetten in acties?
- Wordt daarin ook het vrijwilligerswerk bij de brandweer meegenomen?

Bijlage 2

LIJST MET NAMEN EN DATA WAARMEE GESPREKKEN ZIJN GEVOERD IN HET KADER VAN DEZE DISSERTATIE

België

- 19 januari 1994 Commission Européene Direction Générale X1, Environment, sécurité nucléaire et protection civile Unité X1/A 5 Protection Civile Bruxelles: mr. N. Nicolau, Volontariat protection civile en mr. T. Barata, Volontariat protection civile.

Portugal

- 21 tot 28 november 1994 Europees congres over vrijwilligers in de brandweer en rampenbestrijding/civiele verdediging. Op 21 november inleiding verzorgd over Legal status of volunteers in the Netherlands.
- 27 november 1994 gesprek met mr. A.P.M. Laborda Presidencia do Conselho de Ministros Serviço Nacional de Protecção Civil, Director de serviços en mr. J.M. Barreira Abrantes, Presidente Ministerio da administração interna serviço nacional de Bombeiros de Portugal.
- 28 november 1994 gesprek met mr. W. Gschliffner, Federal Ministry of the Interior, Vienna Austria.

Griekenland

- 16 oktober 1995 gesprek met Ministry of the Interior, mrs. L. Hatzianandreou, General Secretariat for Civil Protection.
- Daarnaast op 16 oktober 1995 gesproken met commandant van de brandweer Athene en vertegenwoordigers van de brandweer Athene en Griekenland.
- 20 oktober 1995 gesprek met mr. D. Papanikololaou, Earthquake Planning and Protection Organization (EPPO), president mr. P. Golevas, medewerker EPPO.

Diversen

- In 1996 gesprek met de heer ing. M.H. Camp MPA, regionaal commandant Limburg-Noord over zijn stageperiode bij de brandweer in Australië in het kader van zijn opleiding aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- 10 juni 1996 mr. H. Röhrig, Arbeiter-Samariter Bund Leiter Abteilung Technik und Recht, Deutschland e. V. Köln.
- 15 november 1996 gesprek in Nederland met mr. C. Turner, Emergency Planning Unit Merseyside Fire and Civil Defence Authority, Deputy Chief Emergency Officer Merseyside Fire and Civil Defence Authority.
- 17 december 1996 gesprek in Nederland met mr. I. Eriksson, Ambulanschef, Uppsala Zweden en mr. B. Wildt Persson, Deputy Fire Chief Officer, Norrköping Zweden.

Bijlage 2

België

- 10 september 1997 Conferentie over vrijwilligers in brandweer en rampenbestrijding/civiele verdediging, Institut Supérieur de Planification d'Urgence Château de Florival Archennes, België.
- 11 september 1997 gesprek met mrs. K. van Heuverswijn, adviser Higher Institute for Emergency Planning Château de Florival Archennes, België en mr. P. Vilain, adviser/coordinator Higher Institute for Emergency Planning Château de Florival Archennes, België.
- 12 september 1997 gesprek met F.J. Molitor, Katastrophenschutzschule des Bundes (Deutschland), Regierungsdirektor Ständiger Vertreter des Schulleiters.
- In 1997 gesprek met de heren ing. A.F.M. Schippers MPA, plv. commandant brandweer Amstelveen en ing. P.J.M.L. Keulen MPA, plv. commandant brandweer Eindhoven in het kader van zijn opleiding aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en zijn buitenlandstage bij de brandweer en rampenbestrijdingsorganisatie in de Verenigde Staten, waaronder Federal Emergency Management Agency (FEMA).

Italië

- 2 oktober 1997 gesprek met mr. ing. F. Colcerasa, Ministero dell Interno, Direzione Generale cella Protezione Civile e dei Servizi Antincendi, Inspectorato Emergenta Servizio Technico Central en Mrs. S. Bencini, Inspectorato per L'Emergenta.
- 3 oktober 1997 gesprek met mr. E.A.J. Aquilino, Inspectorato per L'Emergenta mr. M. Alocci, Centro Operativo dei Vigili del Fuoco.
- 18 november 1997 gesprek met mr. B. Albinson, Räddings Verket, Swedish Rescue Services Agency.

Frankrijk

- 19 december 1997 gesprek met mr. J.P. Vilain, Ministère de L' Interieur, Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles, Bureau de liaison des Services de Secours et des Acteurs de Terrain, Paris.
- 20 december gesprek met mrs. P. Catalan, Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers Français.
- 20 december gesprek met de Président de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers Français.

Spanje

- 22 oktober 1998 gesprek met mr. Ramon Guinjoan Barons, Associacio de bombers voluntaris de Catalunya, vice-president, mr. Jordi Murtra Ferré, Servei de Prevencio Extincio d' Incendis Salvament de Barcelona, Director, mr. Joan Roma, Generalitat de Catalunya, Departement de Governacio, Direccio General, de Prevencio i Extincio d' Incendis i de Salvaments de Catalunya, Mr. J.F. Gracia i Forcades, Servei de Prevencio Extincio d' Incendis Salvament de Catalunya.

Diversen

- 18 juni 1999 gesprek met B. Dobson, New South Wales Fire Brigades, Chief Super Intendent Deputy Regional Commander North, Sydney Australia.

Spanje

- 23 juli 1999 gesprek met mr. Ramon Guinjoan Barons, Associacio de bombers voluntaris de Catalunya, vice-president.
- 21 juli 2000 gesprek met mr. Ramon Guinjoan Barons, Associacio de bombers voluntaris de Catalunya, vice-president.
- 10 augustus 2001 gesprek met mr. Ramon Guinjoan Barons, Associacio de bombers voluntaris de Catalunya, vice-president.

Canada

- 8 mei 2002 mr. D. Brennan, Emergency Measures Organization (EMO), Preparedness and Response Coordinator, Winnipeg Canada.
- 8 mei 2002 mr. L. French, Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, directeur, Winnipeg Canada.
- 8 mei 2002 mr. P. Lariver, International Relations Department, Emergency Preparedness Canada, Ottawa Canada.

Portugal

- 20 maart 2003 gesprek met mr. Carlos Cardoso Alves, Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, Commandante, Lissabon.
- 21 maart Werkconferentie over het bevorderen van veiligheidsbewustzijn van burgers bij de Ministerio Da Aministracao Interna, Servicio Nacional de Proteccao Civil Canaxide Portugal.

Diversen

- 21 maart gesprek met mr. E. Morris MIPR, Cheshire Fire Service, Head of Community Relations Cheshire Great-Brittain.
- 22 maart 2003 mrs. A. Matthes, Arbeiter-Samariter Bund Deutschland e. V. Nord-Ost Deutschland.

Italië

- Van mei tot en met oktober 2004 heb mw. C. Spatola en dhr. M.Valente, vrijwilligers uit de Italiaanse Protezione Civile begeleid bij het maken van een vergelijkende studie tussen de Italiaanse en Nederlandse rampenbestrijdings/crisisbeheersingsorganisatie.
- Van 7 september tot en met 10 september 2004 heb ik een bijeenkomst met Groot-Brittannië en Italië bijgewoond over meer vrouwen en minderheden in mannenberoepen zoals bij de brandweer en bezoek aan brandweer Palermo.
- 9 september 2004 gesprek met mw. P. Germini, Coordinatrice Nazionale Comitato Nazionale Imprenditoria Femminile Roma.
- 9 september 2004 gesprek met mr. D. Martin, Firefighter Outreach Co-ordinator, London Fire and Civil Defence Authority London.
- 10 september 2004 gesprek met mw. M. Tonks, Equal Opportunities Officer, South Yorkshire Fire and Rescue Service.
- 10 september 2004 gesprek met mr. ing. Calogero Murgia, Commandante Vigili del Fuoco di Palermo, Regionale Brandweer van Sicilië.

Bijlage 2

Spanje

- 5 mei 2005 gesprek met mr. Ramon Guinjoan Barons, Associacio de bombers voluntaris de Catalunya, vice-president over de geschiedenis van de vrijwillige brandweer in Catalunya.

Frankrijk

- Ik heb van 13 -17 juni 2005 een Europese workshop bijgewoond over “Lessons learnt from accidents involving fire-fighters while combating fires. Recommendations and improvement of fire-fighters' safety” in Aix-en-Provence. Tijdens deze 5-daagse workshop heb ik met diverse vertegenwoordigers van Europese brandweerorganisaties en departementen over de eigen veiligheid, beschikbaarheid, inzet en taken van brandweervrijwilligers gesproken.

CURRICULUM VITAE

Gerrit Haverkamp is op 12 mei 1955 in Aalten geboren. Hij deed in 1973 Havo eindexamen aan de Scholengemeenschap te Aalten. Na zijn militaire dienstplicht heeft hij vanaf 1976 tot 1980 personeelswerk aan de Sociale Academie te Arnhem gestudeerd. Vervolgens is hij een aantal jaren werkzaam geweest als personeelsmanager in de gezondheidszorg en bij het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid. Hij studeerde van 1983 tot 1987 politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden. Zijn scriptie was getiteld: *“De representativiteit van hogere ambtenaren in West- Europa en de Verenigde Staten”*. Bovendien is hij in 1987 als beleidsmedewerker in dienst getreden bij de directie brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Begin jaren negentig is hij gestart met een promotieonderzoek aan de Universiteit van Amsterdam en na onderling overleg is deze promotie afgerond aan de Universiteit Leiden. Hij heeft zijn manuscript geschreven naast zijn baan bij de directie brandweer en grote steden beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is ook veel jaren politiek actief geweest als partijvoorzitter in zijn gemeente Alphen aan den Rijn. Momenteel is hij voorzitter van een landelijke vereniging in de gezondheidszorg. In de uitoefening van zijn functie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hij onder andere ook meegewerkt aan diverse onderzoeken naar vrijwilligheid bij de brandweer en in de veiligheid.