



Verkenning naar het versterken
van maatschappelijke
weerbaarheid en veerkracht
in tijden van crises

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), Mei 2024

Deze weergave is een publieksversie van het brondocument “Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises”.

Auteur: Paul Gelton Strategisch adviseur
Opdrachtgever: IJle Stelstra Algemeen Directeur NIPV
Foto's: ANP

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem

www.nipv.nl
info@nipv.nl
088 274 74 00

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet
vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.





Inhoud

Onderweg naar 18 miljoen hulpverleners	7
Het landschap in beeld	11
Aanbevelingen voor meer resilience	23
1. Netwerkvorming	24
2. Inzicht	28
3. Slagkracht	29
4. Bewustwording	36
5. Kaderstelling	38
Een vervolgaanpak	43
1. Netwerkvorming	44
2. Inzicht	44
3. Slagkracht	45
4. Bewustwording	45
5. Kaderstelling	45





1

Onderweg naar
18 miljoen
hulpverleners



Oplopende spanningen in de wereld en een oorlog in Europa. Een toenemende kans op natuurrampen. Nieuwe soorten calamiteiten en verstoringen van onze infrastructuur, aangewakkerd door de klimaatverandering, energietransitie en datarevolutie. De overheid is niet alleen in staat om al deze 21e-eeuwse dreigingen het hoofd te bieden. Als we toekomstige rampen en crises goed voorbereid tegemoet willen treden, is de volledige kracht van de samenleving nodig. Dat vraagt om een maatschappij die zich weerbaar en veerkrachtig kan opstellen.

De coronacrisis en de vluchtelingenstromen uit Syrië en Oekraïne hebben ons duidelijk gemaakt hoe groot ons zelforganiserend vermogen is. Tegelijk hebben we in die kritieke perioden geleerd dat de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers op vele punten beter kan.

De wil is er

Burgers en organisaties willen graag helpen, hand in hand met de traditionele hulpverleners. Dat is de afgelopen jaren duidelijk gebleken. Daarbij wachten ze niet op de overheid, ze nemen zelf het initiatief. Toch is er nog altijd weinig aandacht voor de structurele inzet van deze niet-traditionele partners in de veiligheidsketen. Hun inzet staat dan ook in de kinderschoenen. Waar ligt dat aan?

Maar het blijft een zoektocht

Een rondgang langs de reguliere hulpverleners in het netwerk laat zien dat zij onvoldoende kennis hebben van het handelend vermogen (in het Engels *capabilities* genoemd) van deze nieuwe partijen. Onbekend maakt vervolgens onbemind. Daarnaast leeft er vrees om buiten bestaande kaders te treden, ook doordat de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend. Daardoor blijft het voor traditionele netwerkpartners een zoektocht om hun netwerk uit te breiden en een constructieve samenwerking met nieuwe partijen aan te gaan.

Nederlandse burgerbescherming is versnipperd georganiseerd

Deels heeft dat een historische oorzaak. In tegenstelling tot in de landen om ons heen is de burgerbescherming in Nederland versnipperd georganiseerd. De gebrekkige zichtbaarheid die daarvan het gevolg is, zorgt ervoor dat het onduidelijk of onbekend is wat van een netwerkpartner wordt verwacht, wat een partij in welke scenario's kan leveren, en hoe die inzet vervolgens in een breder verband kan worden gecoördineerd.

Terwijl de samenleving als geheel veel kan bijdragen

De rol van de hele maatschappij in tijden van crisis is niet te onderschatten. Een weerbare en veerkrachtige samenleving blijft op zulke momenten ondanks alles overeind – dat is de weerbare component. Vervolgens is ze in staat om terug te veren naar het oude normaal of een gewenste nieuwe situatie – dat is het vermogen tot veerkracht.

Daar moeten we dan wel samen iets voor doen

Zo'n samenleving bestaat uit een netwerk van relevante partijen die samen een crisis te lijf gaan: van overheid tot bedrijfsleven, aanbieders van nutsvoorzieningen, non-gouvernementele organisaties en burgers die als vrijwilligers inspringen als de nood aan de man komt. Een goed functionerend en geoefend maatschappelijk netwerk deelt kennis, expertise en informatie, zorgt voor monitoring en beeldopbouw, verhoogt de publieke paraatheid en bewustwording via risicocommunicatie, houdt strategische voorraden en capaciteiten bij en draagt zorg voor een gecoördineerde inzet en effectief herstel. Daarvoor doorlopen alle partijen een cyclus van opleiden, trainen, oefenen, testen, evalueren en leren. Ook houdt zo'n netwerk de banden met vergelijkbare buitenlandse netwerken warm.

Op vijf fronten meer bekendheid en duidelijkheid creëren

Om zo'n eigentijdse vorm van civiele bescherming in Nederland vorm te geven, is het zaak om de huidige onduidelijkheid en onbekendheid weg te nemen. Daar kunnen netwerkpartners voor zorgen als ze samen maatschappelijke behoeftescenario's uitwerken en die vastleggen in maatschappelijke netwerkkaarten. Zo krijgen we in de veiligheidsketen zicht op de beschikbaarheid van ieders *capabilities* en kunnen we de inzet daarvan beter coördineren. Daarnaast moeten we werken aan een passend regelgevend kader, om zo helderheid te creëren over de onderlinge verantwoordelijkheden. Verder zijn de weerbaarheid en veerkracht in de samenleving (in het Engels samen *resilience* genoemd) gebaat bij een gerichte risico- en crisiscommunicatie die dicht bij de beleavingswereld van de burger staat en uitnodigt tot actie. Daarvoor is het nodig dat ministeries, veiligheidsregio's, waterschappen, gemeenten en hun nieuwe veiligheidspartners gezamenlijk aan de slag gaan met een programma langs vijf programmalijnen: netwerkvorming, inzicht, slagkracht, bewustwording en kaderstelling.



Rode
Kruis

Rode
Kruis



2

Het landschap in beeld



Om goed in beeld te krijgen wie er kan bijdragen aan het versterken van de *resilience* in Nederland, is het van belang om het huidige landschap in kaart te brengen.

Wat is er al? Wat ontbreekt er nog? Hoe kan de samenleving hulp bieden? Wie kunnen er helpen? Wat houdt de samenwerking momenteel nog tegen? En aan welke knoppen kunnen we draaien om die samenwerking te verbeteren?

Daarnaast verdient het aanbeveling om de Nederlandse situatie in internationaal perspectief te plaatsen: hoe komt het dat maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in Nederland minder hoog op de agenda staat dan in ons omliggende landen?

Wat is er al?

Binnen de EU bestaat brede consensus over de soorten crises waar de maatschappij zich op moet voorbereiden. Zo moet elk land over crisisplannen beschikken ten aanzien van klimaatverandering en extreem weer, natuurbranden, overstromingen, watertekorten en hitte, uitval van vitale processen, energie, communicatie, drinkwater en voedsel, grootschalige infecties en pandemieën, militaire conflicten en cyberdreigingen.

Daarnaast stelt de EU dat elk land op het vlak van CBRN (chemische, biologische, radiologische of nucleaire dreigingen) over responscapaciteiten dient te beschikken. In aanvulling daarop legt de NAVO nadruk op de continuïteit van transportvoorzieningen en een functionerende overheid, de civiele ondersteuning van militaire processen en het vermogen om massale mensenstromen in goede banen te leiden.

Een eerste inventarisatie leert dat ons land beschikt over een breed scala aan landelijke crisisplannen en draaiboeken. Die hebben betrekking op:

- > klimaat (natuurbranden, hoog water en overstromingen, waterverdeling en droogte, extreem weer)
- > continuïteit van vitale processen (elektriciteit, olie en gas, digitaal en communicatie)
- > extreem geweld en terrorisme
- > infectieziekten
- > straling
- > militaire dreiging (i.o.).

Wat ontbreekt er nog?

Voor het grootste deel dekken de huidige crisisplannen het lijstje van de EU af, toch zijn er enkele lacunes waarneembaar.

Zo is de aanpak bij CBRN-rampen beperkt uitgewerkt. Alleen voor een pandemie beschikt Nederland over een volwaardig crisisplan. Overige CBRN-incidenten komen wel voor in de plannen voor extreem geweld/terrorisme en straling, maar zijn onvoldoende operationeel uitgewerkt voor een landelijk dekkende aanpak.

Daarnaast beschouwt Nederland de continuïteit van de voedselvoorziening niet als vitaal proces. Misschien is dat begrijpelijk, want de voedselproductie lijkt een robuust proces dat niet snel verstoord zal raken. Toch laat die optiek buiten beschouwing dat de voedselvoorziening voor de distributie sterk afhankelijk is van logistiek en transport. Die sector is kwetsbaar geworden doordat die in de afgelopen decennia volledig op efficiency en just-in-time is ingericht. Personeelstekorten en gebrek aan materieel hebben ervoor gezorgd dat er momenteel weinig vlees op de botten zit bij een plotselinge crisissituatie. Daarom verdienen logistiek en transport meer aandacht in crisisscenario's.

Hoe kan de samenleving hulp bieden?

Bijna elke ramp of crisis leidt tot de volgende maatschappelijke behoeften of hulpvragen:

- > evacueren en schuilen
- > basisbehoeften
- > opgeschaalde geneeskundige zorg
- > nafase en herstel.

Als de samenleving op deze kritieke momenten aan deze behoeften kan voldoen, maakt dat het incasserings- en herstelvermogen van de gemeenschap aanzienlijk sterker.

Bij een eerste inventarisatie onder mogelijke netwerkpartners bleek dat deze behoeften meteen tot de verbeelding spreken. Dat hoeft geen verbazing te wekken, want veel van deze organisaties en netwerken zijn ooit ontstaan om invulling te geven aan deze behoeften. Aan de hand van deze behoeften werd het eenvoudiger om op een rij te zetten welke maatschappelijke organisaties en bedrijven in tijden van nood kunnen bijspringen.

Wie kunnen er helpen?

Bij elke crisis of calamiteit komen doorgaans meteen de traditionele partners in het veiligheidsdomein in actie. Denk daarbij aan de meldkamer, de politie, de brandweer, de ambulancezorg, de veiligheidsregio in de hele breedte (met taken als crisisbeheersing, GHOR en risicocommunicatie) en de gemeente (met taken als bevolkingszorg en crisiscommunicatie). Deze organisaties zijn bij elkaar de ‘professionele hulpverleners’ te noemen.

Los van deze gebruikelijke partners in de veiligheidsketen zijn er nog drie andere groepen van netwerkpartners die in verschillende fasen van een crisis of ramp een rol kunnen spelen. Daarin kunnen we niet alleen onderscheid maken tussen reguliere en niet-reguliere partners. Het maakt ook verschil of organisaties in de bestaande structuur een bijdrage kunnen leveren of dat via een aangepaste structuur moeten doen:

Structuur	Reguliere taken	Niet-reguliere taken
Bestaand	1. Gevestigde organisatie > brandweer, politie, ziekenhuizen etc.	2. Uitbreidende organisatie > transportsector, levensmiddelenindustrie etc.
Aangepast	3. Expanderende organisatie > Rode Kruis, Leger des Heils, Reddingsbrigade etc.	4. Emergente organisatie > spontaan georganiseerde vrijwillige netwerken

Deze partijen kunnen helpen

Op grond van bovenstaand kwadrantenmodel hebben we hieronder op een rij gezet welke organisaties in welke fase van een crisis of ramp een bijdrage leveren of kunnen leveren. Let wel: dit is bij lange na geen volledige inventarisatie. Organisaties buiten het traditionele veiligheidsdomein zullen wellicht verrast zijn om hun naam bij een onderdeel terug te vinden. Aan de andere kant kunnen ze juist vinden dat hun naam ten onrechte ontbreekt. Het verdient dan ook aanbeveling om gezamenlijk met alle netwerkpartners deze netwerken nauwkeurig in kaart te brengen.

Evacuatie en schuilen

Professionele hulpverleners
Ministerie van JenV
Ministerie van Defensie
Ministerie van IenW
Ministerie van OCenW
Rijkswaterstaat
Waterschappen
LTO
Internationale bijstand (o.a. THW)

Personenvervoerbedrijven:
Bus
Taxi's
Spoor
Watertaxi's
Goederenvervoerbedrijven:
Veetransport
Aannemers
Offshore
Duikbedrijven
Helikopter operators

Rode Kruis
Leger des Heils
Reddingsbrigade-NRV
KNRM
Dierenbescherming
Musea

Ready2help
Veterans Search Team
Dierenambulance
Watersportverenigingen
Duikverenigingen

Acute medische en psychosociale zorg

Professionele hulpverleners	Gespecialiseerd personenvervoer
Ministerie van JenV	Thuiszorg
Ministerie van VWS	Laboratoria
Ministerie van Defensie	Sanquin
Ziekenhuizen	Bloedbanken
ROAZ/LNAZ	Leveranciers van:
Huisartsenposten	PBM
GGD	Ziekenhuismiddelen
GGZ	Steriele middelen
GHZ	Medicijnen
VVT	Apparatuur
RIVM (cGM)	Private klinieken
LFI	Quarantainelocaties (bijv. hotels)
Apotheken	Uitvaartbranche
Internationale bijstand	Koelbedrijven
	Ontsmettingslocaties (sporthallen, zwembaden)

Rode Kruis	Nationale zorgreserve
Leger des Heils	
Slachtofferhulp Nederland	
Arq	
Monuta	
Oranje Kruis	
EHBO-verenigingen	

Drinkwater en voeding

Professionele hulpverleners	Transportbedrijven
Ministerie van JenV	Supermarkten
Ministerie van IenM	
VEWIN	
Rode Kruis	Ready2help
Leger des Heils	Vrijwilligersnetwerken
Ridderlijke Orden	Geloofsgemeenschappen
Ngo's actief in hulpverlening	Sportverenigingen
	Ad hoc

Onderdak, persoonlijke verzorging en hygiëne

Professionele hulpverleners
Ministerie van JenV
Ministerie van Defensie
Ministerie van BZK
Internationale bijstand

Stichting Salvage (verzekeraars)
Hotel en pension accommodaties
Woningcorporaties en verhuurders
Vakantieparken
Publieke locaties:
Scholen
Bibliotheken
Kazernes
Evenementenorganisaties
Terreineigenaren
Afvalstoffenbedrijven
Leveranciers van:
Tenten
Mobiele units
Noodwoningen
Tijdelijke woningen
Overgangshuizen
Persoonlijke verzorgingsmiddelen
Tijdelijke sanitaire voorzieningen

Rode Kruis
Leger des Heils
Ngo's actief in hulpverlening

Particuliere huisvesting en verzorging
Vrijwilligersnetwerken
Geloofsgemeenschappen
Sportverenigingen
Ad hoc

Communicatie en verwantencontact

Professionele hulpverleners
Ministerie van JenV
Ministerie van EZK
Ministerie van Defensie
Publieke (nood)communicatienetwerken

Telecombedrijven
Netwerkbeheerders
Koeriersdiensten
Grote sociale netwerken (Meta, Google)
Leveranciers van:
Generatoren
WiFi-oplossingen

Rode Kruis
Dares

Ready2help
Vrijwilligersnetwerken
Geloofsgemeenschappen
Sportverenigingen
Ad hoc

Nafase en herstel (medisch, psychisch, financieel, sociaal)

Professionele hulpverleners Ministerie van JenV (WTS, nazorgproces) Ministerie van Financiën Ministerie van EZK Ministerie van LNV Ministerie van VWS GGD GGZ RIVM (cGM) Revalidatiecentra Gemeenten: Jeugd en Welzijn Maatschappelijk werk	Verzekeraars Grote sociale netwerken (Meta, Google) Banken (gelddistributie)
Rode Kruis Leger des Heils Ngo's actief in hulpverlening Ridderlijke orden Slachtofferhulp Nederland Arq Rampenfonds	Vrijwilligersnetwerken Geloofsgemeenschappen Sportverenigingen Ad hoc Privénetwerken

Ter aanvulling kunnen ngo's inspringen die actief zijn in noodhulp en humanitaire hulpverlening:

Leden Dutch Relief Alliance	Leden Partos (* = zijn geen lid van Dutch Relief Alliance)	Ridderlijke orden
> CARE Nederland > Cordaid > Dorcas > Oxfam Novib > Plan International > Red Een Kind > Save the Children > SOS Kinderdorpen > Stichting Vluchteling > Tearfund > Terre des Hommes > War Child > World Vision > ZOA	> CARE Nederland > Cordaid > Dorcas > Habitat for Humanity * > Healthnet TPO * > Kerk In Actie * > World Coaches * > Leger des Heils * > Leprazending * > Mercy Corps * > Mondiaal FNV * > Vereniging NEDWORC * > Oxfam Novib > Plan International > Prisma * > Red een Kind > Right To Play* > Rode Kruis * > Save the Children > Tearfund > Terre des Hommes > Unicef * > Vastenactie * > Woord en Daad * > World Vision > ZOA	> Soevereine Militaire Hospitaal Orde van Malta > Johanniter Orde > Ridderorde van het Heilig Graf van Jeruzalem > Ridderlijke Duitse Orde, Balije van Utrecht

Wat houdt de samenwerking momenteel tegen?

Veel van deze netwerkpartners buiten de traditionele kring van professionele hulpverleners willen graag een bijdrage leveren. Daarvoor brengen ze de nodige capaciteiten met zich mee. Helaas stuiten zij op een gebrek aan houvast in de huidige landelijke crisisplannen en draaiboeken. Die bieden momenteel weinig concrete aansluitpunten voor het aanhaken van hun eigen processen, mensen en middelen.

De reden daarvoor is dat de huidige landelijke crisisplannen en draaiboeken zijn ontwikkeld als antwoord op specifieke dreigingen en rampen, zoals natuurbanden, overstromingen of aanslagen. Daarin zijn ze nog volledig ingestoken op de samenwerking tussen traditionele crisispartners. Het ontbreekt aan gedetailleerde scenario's die duidelijk maken welke *capabilities* andere partijen leveren en hoe die operationeel kunnen worden ingepast.

Waarom staat *resilience* in Nederland minder op de agenda?

Vrijwel alle Europese landen beschikken over specifieke organisaties die beleid ontwikkelen op het gebied van burgerbescherming en daaraan vervolgens uitvoering geven. Die organisaties vallen onder de centrale aansturing van een ministerie – doorgaans Defensie, Binnenlandse Zaken of Justitie. In een enkel geval bestaat er zelfs een eigen ministerie van Civiele Defensie. Deze organisaties kennen vaak al een zekere mate van structurele samenwerking in een netwerk van publieke en private partners, ngo's en burgers. In veel van deze stelsels in omliggende landen zijn de taken en rollen van al deze partijen formeel en soms zelfs wettelijk omschreven.

Sinds de opheffing van de Bescherming Bevolking (BB) in de jaren tachtig is het begrip 'civiele bescherming' in Nederland echter langzaam buiten beeld geraakt. Sindsdien zijn de taken en rollen van de civiele bescherming verdeeld over de bestaande hulpverleningsorganisaties.

In ons land is evenmin sprake van een verregaande bevoegdheid van de overheid om niet-traditionele netwerkpartners aan het doel van de burgerbescherming te binden. In de landen waar daarvan wél sprake is, zijn doorgaans ook aansprakelijkheid en compensatie voor netwerkpartners geregeld. Bovendien is daar vastgelegd welke informatie mag worden gedeeld terwijl de privacy wordt gewaarborgd. In Nederland bestaan zulke vormen van samenwerking en bijbehorende afspraken niet.

Aan welke knoppen kunnen we draaien?

Ons land kan zijn weerbaarheid op vele terreinen verbeteren: institutioneel, sociaal en individueel, infrastructureel, economisch en via de leefomgeving. Op deze terreinen hebben we tal van afspraken gemaakt en systemen ingericht die op het moment van een calamiteit bijdragen aan het opvangen en oplossen van een ramp of crisis – of daarin momenteel nog tekortschieten.

Van het rechtssysteem tot de zelfredzaamheid van de burger, van drinkwatervoorziening tot afvalverwerking: op al deze gebieden kunnen netwerkpartners in kaart brengen hoe deze zijn ingeregeld op het voorkomen van, voorbereid zijn op, bestrijden van en herstellen na een crisis. Daarbij is het van groot belang om deze gebieden in hun samenhang te bekijken. De volgende systemen en grootheden verdienen daarbij onze aandacht:

- > rechtssysteem
- > openbaar bestuur
- > hulporganisaties
- > instituties en bedrijfsleven
- > maatschappelijke competenties van de burger
- > zelfredzaamheid van de burger
- > natuurlijke leefomgeving
- > voedselvoorziening
- > drinkwatervoorziening
- > betalingsverkeer
- > afvalverwerking
- > energievoorziening
- > informatie en communicatie
- > gezondheidsvoorzieningen
- > transportinfrastructuur
- > voorraad noodgoederen en opvang
- > beheer fysieke leefomgeving
- > ruimtelijke inrichting
- > economisch systeem.

Ook ter versterking van de veerkracht kunnen netwerkpartners tal van concrete activiteiten ontplooiën. Die kunnen reiken van het agenderen van veerkracht als een wenselijk fenomeen in de samenleving tot het creëren van nieuwe netwerken, het aangaan van samenwerkingsverbanden met bestaande netwerken en het meten van de veerkracht in de samenleving op verschillende momenten in de tijd. Veiligheidsregio's kunnen hierin het voortouw nemen. Denk daarbij aan:

- > expliciete aandacht voor veerkracht
- > detectie en monitoring van de 'gevoelstemperatuur' van de samenleving
- > training en oefening van bestuurders en operationeel leiders
- > netwerkanalyse, afspraken tussen partners en strategie voor netwerkonderhoud
- > inventarisatie vrijwilligersnetwerken en creëren nieuwe structuren
- > programmaplan versterking veerkracht, na een 'nulmeting veerkracht'.







3

Aanbevelingen voor meer *resilience*¹



¹ Resilience is in deze context de Engelse term voor maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises.

In alle onderzoeken naar meer *resilience* in de samenleving is al snel een rode draad terug te vinden. Begrijpelijk, want de beheersing van elke crisis vraagt om grofweg dezelfde inspanningen. Deze strategieën staan daarbij voorop:

- > intensief samenwerken in een netwerk met alle relevante spelers in de maatschappij
- > netwerk blijvend in stand houden en de samenwerking blijven oefenen
- > delen van kennis, expertise en informatie
- > zorgdragen voor monitoring en beeldopbouw
- > publieke paraatheid en bewustwording verhogen door risicocommunicatie
- > zorgdragen voor gecoördineerde inzet en operaties
- > zorgdragen voor effectieve nafase en herstel
- > zorgdragen voor strategische (nood)voorraden en capaciteiten
- > opleiden, trainen, oefenen, testen, evalueren en leren
- > versterken van de internationale samenwerking.

Deze strategische thema's zijn leidend geweest voor de onderstaande aanbevelingen. Ze zijn tot stand gekomen na verkennende gesprekken met tal van netwerkpartners. Logisch gegroepeerd vallen de aanbevelingen in vijf groepen uiteen:

- > Netwerkvorming ('verbinden en richten')
- > Inzicht ('zien en begrijpen')
- > Slagkracht ('inrichten en verrichten')
- > Bewustwording ('voelen en bewegen')
- > Kaderstelling ('afbakenen en besturen').

1. Netwerkvorming

Snijd planvorming toe op generieke hulpverleningsvragen

Netwerkpartners die een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht, hebben vaak een taak of doelstelling op het gebied van hulpverlening en zorg – of hun doelstelling grenst daaraan. Hun primaire aandacht gaat bijvoorbeeld uit naar het vervullen van concrete persoonlijke behoeften, zoals huisvesting, drinkwater, voeding, energievoorziening en zorg.

De huidige landelijke rampen- en crisisplannen zijn doorgaans opgebouwd vanuit een dreiging, ramp, uitval of aanval, en minder vanuit de maatschappelijke behoeften die het gevolg daarvan zijn. Om een brug te slaan naar de wereld

van (nieuwe) netwerkpartners, is het beter om de planvorming toe te snijden op generieke hulpverleningsvragen zoals evacuatie, acute medische en psychosociale zorg, basisbehoeften (zoals onderdak, persoonlijke verzorging, drinkwater, voeding, communicatie en verwantencontact) en nafase en herstel.

Aanbeveling

Ontwikkel maatschappelijke behoeftescenario's die gezamenlijke planvorming kunnen ondersteunen. Laat deze scenario's de verbinding vormen tussen de landelijke crisisplannen en de processen van netwerkpartners.

Werk behoeftescenario's op operationeel detailniveau uit

Er bestaat bij netwerkpartners een grote bereidheid om bij te dragen aan de maatschappelijke opgave. Vervolgens komen al snel hoe-vragen aan de orde. Hoeveel capaciteit is er nodig? Welke expertise? Hoelang kan het duren? Welke middelen zijn er nodig? Hebben onze mensen extra training nodig?

Die vragen zijn nog niet goed te beantwoorden. Daarom blijft de volgende stap in de samenwerking uit. Dat komt doordat er geen uitgewerkte operationele scenario's bestaan van landelijke of bovenregionale crises. De huidige landelijke crisisplannen gaan in op verantwoordelijkheden, bevoegdheden en sleutelbesluiten, maar beschrijven alleen op hoofdlijnen de uitvoering. Daarbij ligt de focus sterk op de rol van overheden, traditionele hulpdiensten en vitale processen. Om maatschappelijke organisaties in hun netwerk beter op elkaar te laten aansluiten, is het zaak om maatschappelijke behoeftescenario's tot op uitvoeringsniveau concreet te maken.

Aanbeveling

Werk samen met netwerkpartners maatschappelijke behoeftescenario's uit tot op detailniveau, zodat ze beter aansluiten op de werkprocessen van deze partners.

Breng onbekende maar relevante partners in beeld

Diverse netwerkpartners spelen nu al een rol in het beheersen en bestrijden van rampen en crises. Daarnaast zijn tal van partners potentieel relevant, maar desondanks onbekend of minder bekend. Denk daarbij met name aan netwerkpartners uit het bedrijfsleven. Traditioneel heeft de overheid er moeite mee om bedrijven te zien als hulpverleningspartner. Dat komt door het hardnekkige beeld dat bedrijven commercieel gedreven zijn en het onderste uit

de kan willen halen. Ook speelt de angst mee dat de overheid aanbestedingsregels overtreedt door het aangaan van relaties met bedrijven.

Er bestaan al bestuurlijke netwerkkaarten en bevoegdheidenschema's voor crisisbeheersing, maar die bieden onvoldoende zicht op het bredere netwerk van partners. Door deze bestuurlijke netwerkkaarten uit te breiden met maatschappelijke netwerkkaarten, komen ook de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van overige netwerkpartners beter in beeld.

Aanbeveling

Maak samen met netwerkpartners maatschappelijke netwerkkaarten die zo veel mogelijk partners in kaart brengen, samen met hun bevoegdheden en *capabilities* bij rampen en crises.

Richt lokale *resilience*-platforms op

Lokale netwerken kunnen de weerbaarheid en veerkracht in de samenleving versterken, zo vinden de EU en de VN. Dat blijkt uit ervaring in het buitenland, maar ook in Caribisch Nederland, waar het hechte sociale weefsel van ieder eiland bijna een *resilience*-platform op zichzelf vormt. In Nederland heeft het VN-initiatief Resilient Cities navolging gekregen in bijvoorbeeld Resilient Rotterdam, Amsterdam Smart City en Resilient The Hague.

In Nederland komt de gemiddelde burger weinig in aanraking met rampen en crises. De vraag is dus of er voor zulke platforms voldoende animo bestaat. Meestal nemen veiligheidsregio's en gemeenten daarom het voortouw zodra er een crisis uitbreekt. Toch zijn de processen van bevolkingszorg, nafase en herstel dicht op de burger georganiseerd. De hulp en ondersteuning moet immers aansluiten op de behoeften die lokaal leven. Die lokale organisatie kan de basis vormen voor de platforms die de EU en de VN bepleiten. Deze platforms vervolgens in stand houden vraagt om voortdurende aandacht, een sterke visie, leiderschap en voldoende middelen. De koppeling van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht aan bredere sociaal-maatschappelijke onderwerpen kan daarbij een voedingsbodem voor succes zijn. Een eerder ervaren crisis kan de betrokkenheid eveneens verhogen – kijk bijvoorbeeld naar Groningen en Limburg.

Aanbevelingen

Onderzoek hoe partners het beste kunnen samenwerken aan de totstandkoming van lokale *resilience*-platforms. Stimuleer en ondersteun lokale initiatieven tot vorming daarvan en maak gebruik van de ervaringen die elders opgedaan zijn.

Zet brandweerposten als lokale verbindingpunten in

In deze lokale *resilience*-platforms kunnen brandweerkazernes een bijzondere rol innemen als vooruitgeschoven posten van de veiligheidsregio. Die waarde bewezen ze eerder toen het alarmnummer 112 niet bereikbaar was vanwege een grote KPN-storing. De posten waren toen open voor informatie en spoedmeldingen.

Deze rol als lokaal verbindingspunt kunnen brandweerposten evenzeer spelen buiten een ramp of crisis. Ze staan immers dicht bij de burger, zowel fysiek als in de beleving van burgers. Vrijwillige brandweermensen komen uit de eigen gemeenschap voort. Als posten deze rol willen innemen, dienen zij wel toegankelijker te zijn voor de burger. Dat gebeurt nu al op 112- of brandveiligheidsdagen. Met vaker geopende deuren kunnen de bijna duizend brandweerkazernes van Nederland zich ontwikkelen tot een burgerplatform voor persoonlijke veiligheid.

Aanbeveling

Onderzoek een nieuwe rol en taak van brandweerposten als burgerplatform, in zowel de koude als de warme fase van een ramp of crisis.

Geef een rol aan post-actieven in de veiligheidsregio's

De capaciteit die nodig is om brandweerposten te transformeren tot steunpunten van een burgerplatform hoeft niet ten koste te gaan van de inzet van het schaarse repressieve brandweerpersoneel. Niet-repressief personeel kan daarin een rol spelen, maar ook post-actieven in de veiligheidsregio kunnen dat. Dat kunnen oud-brandweermensen zijn, maar ook voormalig politiepersoneel en ambulanceverpleegkundigen met ervaring in crisissituaties.

Deze toch al maatschappelijk actieve mensen, die vaak een rol spelen in lokale sportverenigingen, bij het Rode Kruis of bij een reddingsbrigade, kunnen zo een logische brug slaan met andere netwerkpartners. Ook het veteranenbeleid van het ministerie van Defensie en de Nationale Zorgreserve in de zorgsector kunnen daarbij als inspiratie dienen.

Aanbeveling

Onderzoek nut en noodzaak van een post-actievenbeleid in de veiligheidsregio's, om zo een netwerk van vrijwilligers op te bouwen.

2. Inzicht

Sluit meer netwerkpartners aan in KCR2, via LVCB

Tijdens recente rampen en crises – van de overstromingen in Limburg tot de coronacrisis en de vluchtelingencrisis – werd eens te meer duidelijk hoe belangrijk een gezamenlijke beeldopbouw is. Voor reguliere hulpverleningsorganisaties is inmiddels het Knooppunt Coördinatie Rijk-Regio (KCR2) in ontwikkeling. Het is de bedoeling om meer netwerkpartners op dit samenwerkingsverband aan te sluiten. Steeds meer netwerkpartners tonen al belangstelling om aan te haken op de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCB), waarvan de hulpdiensten en enkele vitale partners in crisissituaties gebruikmaken. Daarin werken partners 'netcentrisch' met elkaar aan een gezamenlijk operationeel beeld. Deze aanpak heeft zijn succes inmiddels bewezen. Nederland loopt er zelfs in voorop ten opzichte van andere landen.

Door deze gezamenlijke beeldopbouw houden de partners in de koude fase de vinger aan de pols van de samenleving. In de warme fase kunnen zij deze monitoring opschalen naar een eenduidig gezamenlijk crisisbeeld. Met meer netwerkpartners krijgt de informatie in KCR2 – daarbij gebruikmakend van LVCB – extra waarde. Elke individuele organisatie voelt zich daarnaast meer betrokken bij haar rol ten aanzien van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht.

Aanbeveling

Onderzoek en bepaal welke netwerkpartners een rol kunnen spelen bij gezamenlijke beeldopbouw in KCR2 en welke netwerkpartners netcentrisch kunnen en willen samenwerken in LVCB.

Maak goede afspraken over informatiemanagement

Hoe meer partijen betrokken raken bij de gezamenlijke beeldopbouw, des te groter het belang van informatiemanagement. Hoe wordt informatie ingezet? Voor wie is de informatie nuttig? En wie mag de informatie duiden?

Daarnaast ontstaan er vanzelf vragen ten aanzien van opslag en rechten. Waar is de informatie fysiek opgeslagen? Wie krijgt er toegang toe? Met wie wordt die gedeeld? Wie mag wijzigingen doorvoeren? Wie wordt of blijft eigenaar van de informatie? Het is daarom zaak om niet te snel te veel partijen aan te sluiten en hier eerst goede afspraken over te maken.

Aanbeveling

Onderzoek de wensen, eisen en mogelijkheden die netwerkpartners inbrengen bij gezamenlijke beeldopbouw. Draag daarbij zorg voor passend informatiemanagement.

Maak uitwisseling mogelijk van kennis en expertise op landelijk niveau

Bovenregionaal of landelijk georganiseerde netwerkpartners stemmen graag op dat niveau af om hun kennis over rampenbestrijding en crisisbeheersing onderling en met de overheid uit te wisselen. Toch ontbreekt het vaak aan overleg op landelijk niveau.

Een gezamenlijke digitale omgeving kan helpen om kennis landelijk vast te leggen, te delen en te verrijken. Op basis daarvan kunnen partners bovendien makkelijker nieuwe ideeën ontwikkelen.

Aanbeveling

Ontwikkel een landelijk netwerk waarop landelijk opererende netwerkpartners kennis en ervaringen kunnen delen en innovatie tot stand kunnen brengen.

3. Slagkracht

Sluit zo veel mogelijk aan bij bestaande werkprocessen

Het is te gemakkelijk om ervan uit te gaan dat elke netwerkpartner zomaar kan samenwerken binnen de structuur van reguliere hulpverleningsdiensten. Netwerkpartners hebben hun eigen taken en processen. Die verhouden zich niet altijd eenvoudig tot de commandostructuren en hulpverleningsprocessen in de traditionele veiligheidsketen. Door beter gebruik te maken van de bestaande structuren en processen van netwerkpartners, zal de inzet soepeler verlopen.

Het is daarom nuttig om deze processen vooraf in kaart te brengen en niet pas op het moment dat ze nodig zijn. Dat geldt evenzeer voor de bijbehorende mandaten. Wie is bevoegd om over welk onderwerp iets te zeggen? Hoe lopen

de sturingslijnen? Hoe vindt de onderlinge coördinatie plaats? Deze vragen gaan des te meer op voor netwerkpartners met een lage organisatiegraad of weinig commandostructuur, zoals vrijwilligersorganisaties.

Aanbevelingen

Breng gezamenlijk in kaart welke (commando)structuren en werkprocessen er bij netwerkpartners bestaan en welke bevoegdheden en mandaten iedere partner heeft. Ontwikkel op basis daarvan operationele inzetkaders die zo veel mogelijk aansluiten op elkaars werkprocessen. Oefen deze inzet en maak daarbij zo veel mogelijk gebruik van elkaars sterke punten.

Werk specifiek militair-civiele samenwerkingsscenario's uit

Van oudsher heeft de krijgsmacht een formele bijstandstaak aan civiele autoriteiten. Omgekeerd wordt steeds vaker duidelijk dat er behoefte bestaat aan de ondersteuning van militaire operaties met civiele capaciteiten. Tegelijk kennen beide werelden eigen commandostructuren en specifieke bevoegdheden.

Een militair conflict is intussen minder denkbeeldig geworden. Daardoor komen scenario's in beeld waarin de territoriale integriteit van ons land in het geding is. Ter bescherming van de samenleving is daarom behoefte aan zowel militaire slagkracht als voortzettingsvermogen vanuit de civiele wereld. Verschillende netwerkpartners werken al met Defensie samen aan een landelijk crisisplan militaire dreiging. Daarbij is het van belang dat beide zijden elkaars werkprocessen kennen en op zoek gaan naar een goede balans in hun wederzijdse ondersteuning.

Aanbeveling

Werk naast de eerdergenoemde maatschappelijke behoeftescenario's specifiek militair-civiele scenario's uit voor netwerkpartners die daarin een rol kunnen spelen.

Formuleer een landelijke aanpak voor burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven kunnen spontaan ontstaan en zijn doorgaans van grote waarde voor het beheersen van de crisis. Denk aan de opruimactiviteiten na de ramp met de MSC Zoë in de Waddenzee of het opvangen van onderkoelde of oververhitte wandelaars tijdens de Vierdaagse. Daarnaast kunnen vrijwilligers zich organiseren in min of meer gestructureerde samenwerkingsverbanden zoals het Veterans Search Team of Ready2Help van het Rode Kruis.

Het is belangrijk dat reguliere hulpverleners hiermee leren omgaan. Een aanzet hiertoe biedt bijvoorbeeld de handreiking *Omgaan met spontane burgerinitiatieven* van Veiligheidsregio Fryslân. Daarnaast heeft TNO samen met Veiligheidsregio Groningen in 2023 het *Handboek burgerhulp voor hulpdiensten tijdens een crisis* gepubliceerd. Deze initiatieven verdienen een landelijke aanpak, niet alleen binnen alle veiligheidsregio's, maar ook bij de landelijke overheid.

Aanbeveling

Stel een landelijk kader vast voor de omgang met spontane burgerinitiatieven. Maak daarbij gebruik van de ervaringen, aanpak en bestaande handreikingen van veiligheidsregio's.

Regel aanvullende landelijke operationele coördinatie

De inzet van hulpdiensten wordt in Nederland gecoördineerd via de veiligheidsregio's en opgeschaald via de GRIP-procedure. Bij een grotere ramp of crisis vindt de aansturing vanuit de 'bronregio' plaats. Politie (via NSGBO), defensie (via DOPS) en brandweer (via COLS) kennen elk hun eigen vorm van landelijke coördinatie, maar die blijft binnen de eigen kolom. Bovenregionaal en landelijk is er geen multidisciplinaire coördinatie ingeregeld. Zowel het Nationaal Crisiscentrum (NCC) als het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum heeft die rol niet.

Dat is typisch voor de decentrale crisisstructuur van ons land. In landen met meer centraal gezag is vaak wel een landelijk (crisis)centrum aanwezig waarvandaan de operationele coördinatie en sturing plaatsvindt. Het Nederlandse gebrek aan landelijke multidisciplinaire coördinatie wordt alleen maar nijpender als er nog meer landelijke netwerkpartners willen meewerken. Denk daarbij aan het Rode Kruis, de Reddingsbrigade, de KNRM, het KNMI, het RIVM en de waterschappen. Daarom is het zaak om de behoefte aan deze landelijke coördinatie verder in kaart te brengen.

Aanbeveling

Onderzoek en bepaal de behoefte aan bovenregionale en landelijke operationele coördinatie met betrekking tot de operationele inzet van netwerkpartners.

Creëer meer landelijke samenhang tussen crisisbeheersing enerzijds en bevolkingszorg, nafase en herstel anderzijds

Dankzij vlot en effectief verlopende processen voor onder meer (nood)huisvesting, drinkwatervoorziening, medische zorg en psychosociale zorg kunnen burgers en bedrijven weer snel hun leven of hun bedrijfsvoering oppakken. Daarbij is het essentieel om de lokale aanpak in stand te houden en te ondersteunen, want meer landelijke regie en sturing kan inbreken op de bestaande lokale oplossingen. Het is de kunst om de processen van bevolkingszorg, nafase en herstel dicht bij de burger te blijven organiseren, binnen heldere kaders en met duidelijke taakomschrijvingen. Bij landelijke opschaling moet de kwaliteit van de hulp geborgd blijven en gecoördineerd kunnen worden ingezet. Daarbij is de verwevenheid groot van taken op het gebied van crisisbeheersing enerzijds en bevolkingszorg, nafase en herstel anderzijds. Dat vraagt om intensieve samenwerking tussen de betrokken ministeries (in ieder geval JenV, BZK, VWS en EZK), het Veiligheidsberaad en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Momenteel is de bevolkingszorg bij de gemeenten belegd. Daardoor bestond er van oudsher een wisselend kwaliteitsniveau, maar er is vooruitgang geboekt sinds het Veiligheidsberaad in 2023 een uniform kwaliteitskader bevolkingszorg heeft vastgesteld. Toch ontbreekt het volgens de commissie Muller aan duidelijke wettelijke taakomschrijvingen en landelijke regie op de uitvoering. Netwerkpartners laten weten dat zij daaraan behoefte hebben. Ook missen zij landelijke of bovenregionale aanspreekpunten. Een duidelijke positionering van de bevolkingszorgtaken onder regie van veiligheidsregio's (en onder landelijke regie voor landelijke crises) is om die reden wenselijk. Dat geldt ook voor het proces van nafase en herstel, dat naadloos moet aansluiten op de bevolkingszorg. De reguliere instanties werken daar nu aan vanuit hun eigen specifiek omschreven taakgebied. Toch is er geen zekerheid over een goede afstemming tussen partijen. Voorbeelden van een gecoördineerde aanpak zijn er gelukkig genoeg. Zo kregen familierechercheurs na de MH17-ramp een spilfunctie in een gecoördineerd programma van verbinding, rouwverwerking en psychologische hulp voor nabestaanden.

Aanbevelingen

Geef de processen van bevolkingszorg, nafase en herstel de landelijke aandacht die ze nodig hebben en zorg voor landelijke regie op deze processen. Onderken het belang van samenhang tussen de processen van crisisbeheersing enerzijds en bevolkingszorg, nafase en herstel anderzijds. Onderzoek welke samenwerking en sturing op landelijk niveau noodzakelijk zijn om het gewenste effect te bereiken. Verbind netwerkpartners in bevolkingszorg, nafase en herstel door gebruik te maken van maatschappelijke behoeftescenario's.

Zorg voor een effectieve schadeafhandeling

Hoe eerder mensen na een calamiteit hun eigen woning kunnen betrekken of hun bedrijf kunnen laten draaien, des te sneller pakken ze het normale leven weer op. Daar is wel een effectieve schadeafhandeling voor nodig. Uit de op zichzelf goed verlopen schadeafhandeling van de overstromingen in Limburg en Noord-Brabant zijn diverse lessen te trekken. Een effectief proces is geholpen met reële verwachtingen, heldere uitleg, indien nodig bevoorschotting, een vlot afhandelingsproces en geen verrassingen over de dekking van de polis. Daarnaast blijkt zakendoen met twee partijen – de verzekeraar en de overheid – lastig voor de gedupeerden. Eén loket heeft de voorkeur.

Snelle eerste financiële hulp draagt bij aan de veerkracht van burgers en bedrijven. Die financiële spoedhulp wordt ook wel 'eerste beredding' genoemd. Daarvoor hebben verzekeraars de stichting Salvage opgericht. Deze stichting verleent eerste hulp bij schade door brand, blikseminslag, explosie, water, storm en/of aanrijding en fungeert als loket voor gedupeerden. Na de eerste beredding draagt Salvage de dossiers over aan de individuele verzekeraars. Salvage heeft hiermee een duidelijke rol, maar die rol is niet overal bekend. Zo kon Salvage tijdens de overstromingen in Limburg haar rol niet goed oppakken.

Aanbevelingen

Zorg bij schade voor snelle afhandeling via één loket voor gedupeerden. Creëer daarbij voor Salvage een rol, positie en inzetprotocol die landelijk uniform zijn. Informeer gedupeerden tijdig en besteed in de risico- en crisiscommunicatie aandacht aan de rol van Salvage bij de eerste beredding.





4. Bewustwording

Sluit met risicocommunicatie meer aan op brede gevaren voor de samenleving

Goed geïnformeerd zijn over risico's ligt aan de basis van maatschappelijk bewustzijn en handelingsbereidheid. Daarom is risicocommunicatie essentieel voor het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid. De boodschap luistert daarbij nauw: die moet bewustwording creëren zonder onnodige onrust te veroorzaken. Zeker in de Nederlandse samenleving is dat van belang. Onze samenleving bestaat immers uit mondige burgers die zijn gesteld op hun autonomie en individuele vrijheid. Bovendien waant de gemiddelde burger in Nederland zich sinds het einde van de Koude Oorlog in een veilige wereld. Dit is anders in landen die van oudsher een hogere mate van dreiging kennen, zoals Finland en Zweden.

De Nederlandse risicocommunicatie is tot nu toe gericht geweest op bekende rampen en crises zoals (natuur)branden, overstromingen en ongelukken. De aard van crises en dreigingen is echter aan verandering onderhevig: we zullen meer aandacht moeten besteden aan langdurige verstoringen en uitval, maar ook aan militaire dreiging en internationale conflicten. Daarvoor hebben we een grote stap te zetten. Om die reden is er een beleidsmatige en maatschappijbrede benadering van netwerkpartners nodig. Zo kunnen we de boodschap juist formuleren en vervolgens goed laten landen.

Aanbeveling

Bepaal gezamenlijk met netwerkpartners de risicoboodschap en op welke manier de maatschappij zich op deze risico's moet voorbereiden.

Breng risicocommunicatie dicht bij de burger

De gemiddelde mens komt pas in actie als de nood hoog is. Generieke en passieve risicocommunicatie via landelijke campagnes zet het grote publiek dan ook maar beperkt aan tot handelen. Daarom is het zaak om deze communicatie zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. Dat kan door gebruik te maken van lokale netwerken zoals de lokale sportvereniging, de geloofsgemeenschap, jongeren-netwerken, scholen of het werk.

In onze nog altijd veilige maatschappij is voorbereid zijn op rampen en crises nauwelijks een thema. Het is daarom het overwegen waard om dit thema te koppelen aan actuele onderwerpen die meer tot de verbeelding spreken en dichter bij het individu staan. Denk daarbij aan onderwerpen zoals sociale veiligheid en persoonlijke weerbaarheid.

Aanbevelingen

Gebruik voor risicocommunicatie lokale netwerken die dicht bij het individu staan. Koppel het thema van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht aan actuele onderwerpen die bij iedereen tot de verbeelding spreken.

Neem handelingsperspectieven voor meer veerkracht in de risicocommunicatie op

De huidige risicocommunicatie is erop gericht om dreigingen, effecten en risico's van een ramp of crisis te beschrijven en een handelingsperspectief te geven op het moment van het incident zelf. De landelijke campagne 'Denk Vooruit' zet mensen bijvoorbeeld aan om noodpakketten in huis te hebben. Daarmee ligt de focus op de weerbaarheid in de eerste uren en dagen.

Daardoor komt de veerkracht die nodig is voor het vervolg relatief weinig ter sprake, terwijl er ook op dat vlak handelingsperspectieven te geven zijn. Denk daarbij aan het opvangen van financiële risico's en de dekking van verzekeringen, het in huis hebben van een zekere hoeveelheid contant geld, een overzicht van de organisaties die kunnen helpen, het netwerk waarop mensen kunnen terugvallen en een opsomming van wat burgers nu al kunnen doen om dat netwerk zo nodig te versterken.

Aanbeveling

Maak in de risicocommunicatie ruimte voor handelingsperspectieven die helpen om zo snel mogelijk terug te keren naar het normale leven.

Creëer meer samenhang tussen risicocommunicatie en crisiscommunicatie

Handelingsperspectieven in de koude fase horen logisch en naadloos aan te sluiten op handelingsperspectieven in de warme fase. Goede risicocommunicatie vergemakkelijkt kortom de crisiscommunicatie, omdat mensen feitelijk al weten hoe ze adequaat voorbereid moeten zijn op een crisis. Momenteel is

crisiscommunicatie echter een gemeentelijke verantwoordelijkheid, terwijl de taak van risicocommunicatie bij de veiligheidsregio's ligt.

Daarom is het van belang om meer samenhang aan te brengen in beide processen, zowel inhoudelijk als in de uitvoering. De nafase begint immers al terwijl de crisis nog gaande is. Zo helpt goede crisiscommunicatie bij het vergroten van weerbaarheid en veerkracht. Dat kan bijvoorbeeld door handelingsperspectieven te bieden die gericht zijn op hulp die partijen in en na de warme fase kunnen bieden en wat burgers zelf kunnen doen om anderen effectief te helpen. Daarbij is het zaak om een balans te vinden tussen het benoemen van mogelijkheden en het scheppen van verwachtingen die mogelijk niet kunnen worden waargemaakt.

Aanbeveling

Maak in de crisiscommunicatie meer ruimte voor handelingsperspectieven die zijn gericht op het adequaat opstarten van de processen nafase en herstel. Bewaak daarin de balans tussen verwachtingen en wat redelijkerwijs mogelijk is.

5. Kaderstelling

Formuleer doelgebonden regelgeving voor informatiedeling

De wetgever stelt hoge eisen aan informatiedeling – zie de strenge regels in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voor veel van de semipublieke en private netwerkpartners is het daarom niet eenvoudig om te bepalen of ze informatie mogen delen en zo ja, onder welke voorwaarden. Vanwege de AVG spelen partijen in toenemende mate op zeker.

Daarom zijn we gebaat bij specifieke doelgebonden regelgeving voor informatiedeling tussen netwerkpartners. Zonder die informatiedeling kunnen zij immers niet komen tot effectieve monitoring en beeldopbouw. Aan de andere kant is het zaak om kaders te scheppen voor het opeisen van informatie in situaties van verhoogde spanning.

Aanbevelingen

Maak het voor netwerkpartners wettelijk mogelijk om in koude, lauwe en warme fasen samen te beschikken over informatie voor het voorkomen, bestrijden en beperken van de gevolgen van rampen en crises. Onderzoek daarnaast de behoefte en mogelijkheden om informatie verplicht te laten aanleveren in tijden van verhoogde spanning.

Positioneer (nieuwe) netwerkpartners duidelijk in hun rol

Als netwerkpartners een nieuwe rol op zich nemen ter bevordering van de weerbaarheid en veerkracht in de samenleving, is het belangrijk dat zij duidelijk in die rol worden gepositioneerd. Op dit moment zijn alleen het Rode Kruis en de waterschappen bij wet genoemd. Het Rode Kruis heeft zijn eigen besluit, de waterschappen zijn genoemd in de Wet Veiligheidsregio's. De Reddingsbrigade en de Nationale Reddingvloot zijn bijvoorbeeld niet genoemd. Dat kan leiden tot onduidelijkheid ten aanzien van hun rol, positie, mandaat, inzet en de financiële afhandeling daarvan.

In andere landen zijn organisaties die een cruciale rol spelen in de civiele bescherming vaak wel in de wet of onderliggende regelgeving genoemd. Denk daarbij aan reddingsdiensten, medische en psychosociale hulpdiensten en leveranciers van vitale voorzieningen, maar ook aan georganiseerde verbanden van vrijwilligers.

Aanbeveling

Benoem in het regelgevende kader de netwerkpartners die een cruciale rol vervullen (of kunnen vervullen) bij crisisbeheersing.

Leg de veranderende rol van het Rode Kruis wettelijk vast

Het Rode Kruis heeft in vele landen een wettelijk opgedragen taak in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In Nederland is dat niet anders met het Besluit Rode Kruis van 1988. De taakomschrijving in dit besluit is echter gedateerd: het beschrijft alleen de rol van het Rode Kruis in oorlogs- en conflictsituaties.

De recente crises hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat het takenpakket van het Nederlandse Rode Kruis inmiddels breder is. Als bijstandsverlener in hulpverlening en crisisbeheersing neemt het Rode Kruis steeds vaker een coördinerende rol in. Die rol past de organisatie goed en wordt door netwerkpartners hogelijk gewaardeerd. Daarnaast heeft het Rode Kruis het initiatief genomen voor een netwerk van vrijwilligers (Ready2Help) dat bij rampen en crises in stelling kan worden gebracht. De bredere taakopvatting van het Rode Kruis draagt bij aan het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid en verdient daarom wettelijke inkadering.

Aanbeveling

Actualiseer de taken van het Rode Kruis in het kader van zich ontwikkelende rampen en crises en geef deze een passende plek in het regelgevende kader.

Creëer regelgeving voor aansprakelijkheid, schade en compensatie van niet-beroepsmatige hulpverleners

Professionele hulpverleners kunnen tijdens een inzet gewond raken of schade aan anderen toebrengen. De aansprakelijkheid daarvoor is geregeld via de arbeidsvoorwaarden. Dat is minder duidelijk voor mensen of organisaties die vrijwillig – gevraagd of ongevraagd – een bijdrage leveren aan de hulpverlening.

In 2018 adviseerde het toenmalige IFV aan gemeenten om richtlijnen op te stellen voor de inzet van burgers en de daarmee gepaard gaande financiële regelingen en juridische bijstand. Die aanbeveling is nog steeds actueel, maar de verantwoordelijkheid blijft zo wel op het niveau van de gemeente of veiligheidsregio. Aansprakelijkheid en compensatie voor burgerinzet bij rampen op landelijke schaal zijn daarmee nog altijd niet geregeld.

Aanbeveling

Ontwikkel landelijke regelgeving ten aanzien van aansprakelijkheid, schade en compensatie bij het inzetten van niet-beroepsmatig aangestelde hulpverleners en vrijwilligers.

Leg ieders taken en verantwoordelijkheden in de crisisbeheersing vast in de regelgeving

Crisisbeheersing is een cyclisch proces dat voortdurend moet worden geoefend. Daarvoor investeert de overheid in kennisonwikkeling, opleiding en training. Nieuwe netwerkpartners moeten een plek krijgen in dit proces, maar dat vraagt veel van hen. Ze hebben vaak andere procedures dan de hulpdiensten. Daarnaast beschikken hun medewerkers over andere kennis en vaardigheden dan die van professionele hulpverleners. De aanvullende kennis van nieuwe netwerkpartners is van waarde, maar tegelijk moeten zij zich het proces van crisisbeheersing eigen maken.

Meedoen in dit cyclische proces kan alleen slagen als duidelijk is wat er van de netwerkpartners wordt verwacht en hoe hun inspanningen worden gedekt. Partners kunnen daarop gericht investeren in kennisuitwisseling, opleiding en training van de juiste vaardigheden.

Aanbeveling

Benoem in het regelgevende kader verplichtingen en rechten van netwerkpartners in hun bijdrage aan het cyclische proces van crisisbeheersing.

Tot slot

Meerdere vormen van bestuur zijn betrokken bij de netwerksamenwerking in onze landelijke crisisbeheersing: van het landelijk bestuur, de regionale besturen van de veiligheidsregio's en de gemeenten tot verenigingsbesturen, stichtingen en bestuurders van private bedrijven. Het zal daardoor niet eenvoudig worden om een gezamenlijke beweging tot stand te brengen.

De overheid zal daarom het voortouw moeten nemen. Het is aan gemeenten, veiligheidsregio's en ministeries om de handen ineen te slaan en een passend regelgevend kader te ontwikkelen. Bestaande regelingen zullen niet altijd voldoende zijn. Ook is het zaak om doublures te voorkomen: wat bijvoorbeeld gemeentelijk geregeld is, moet niet ook nog een plek krijgen in de Wet Veiligheidsregio's.

De situatie in Caribisch Nederland

Deze aanbevelingen hebben in algemene zin ook betrekking op Caribisch Nederland, al verschillen hun risico's en context aanzienlijk met Nederland. Caribisch Nederland is zich meer bewust van rampen en crises zoals orkanen en overvloedige regenval of uitval van elektriciteit – en is daar ook op voorbereid. Door de kleine schaal van de eilanden is de bevolking van nature sterk op elkaar aangewezen: de samenleving is hechter dan in Nederland, *resilience* zit meer in het DNA van de bewoners.

Het is daarom wenselijk om een specifieke vertaalslag te maken naar de situatie op de eilanden, maar deze aanbevelingen gaan zeker op voor het normeren van scenario's, het inzichtelijk maken van *capabilities*, het versterken van opleidingen, trainingen en oefeningen, het ondersteunen van de zelfredzaamheid, het verbinden van netwerken en het operationeel versterken van de samenwerking.





4

Een vervolgaanpak



Voor een concreet vervolg passen vijf programmalijnen die aansluiten op de aanbevelingen die in vijf logische groepen zijn gerangschikt:

1. Netwerkvorming ('verbinden en richten')
2. Inzicht ('zien en begrijpen')
3. Slagkracht ('inrichten en verrichten')
4. Bewustwording ('voelen en bewegen')
5. Kaderstelling ('afbakenen en besturen').

Samengevat komen de taken van elke programmalijn neer op de volgende punten:

1. Netwerkvorming

Door netwerken te vormen, verbinden we maatschappelijke crisispartners in een netwerk dat we vervolgens gezamenlijk dienen te onderhouden. Dat doen we via de volgende activiteiten:

- > behoeftescenario's beschrijven en uitwerken
- > netwerkpartners in kaart brengen en benaderen
- > netwerkpartners aan het doel verbinden
- > netwerken in maatschappelijke netwerkkaarten beschrijven
- > rollen, mandaten en taken beschrijven
- > kennis en ervaringen in een landelijk *resilience*-netwerk delen
- > het netwerk levend houden.

2. Inzicht

Door een gezamenlijk beeld te creëren, kunnen netwerkpartners effectief samenwerken. Zo'n gezamenlijk beeld komt tot stand via de volgende activiteiten:

- > benodigde en beschikbare *capabilities* inventariseren
- > zicht hebben en houden op deze *capabilities*
- > actuele maatschappelijke ontwikkelingen bijhouden
- > bovenregionaal en landelijk operationeel beeld tot stand brengen
- > netcentrisch werken.

3. Slagkracht

Door alle vaardigheden van netwerkpartners op elkaar aan te sluiten en vervolgens daarop te trainen, kunnen we de operationele slagkracht verbeteren.

Dat brengen we tot stand via de volgende activiteiten:

- > gereed stellen en inzetbaar maken van *capabilities*
- > werken aan inzetprocedures
- > zorgen voor effectieve en passende coördinatie en sturing
- > opleiden, trainen en oefenen.

4. Bewustwording

Via risico- en crisiscommunicatie creëren we voldoende urgentie in de samenleving, bieden we handelingsperspectieven en zetten we maatschappelijke beweging in gang. Dat bereiken we via de volgende activiteiten:

- > werken aan een heldere en op maat gesneden boodschap
- > bepalen hoe deze boodschap te brengen, zodat deze leidt tot actie
- > een landelijke aanpak kiezen waarin risicocommunicatie een plek krijgt
- > in crisiscommunicatie aandacht besteden aan nafase en herstel.

5. Kaderstelling

Door passende wettelijke en regelgevende kaders te bieden, voeren we straks een stimulerend beleid dat is gericht op de vorming en instandhouding van een effectief stelsel van crisisbeheersing. Zo'n stelsel kan bogen op voldoende bestuurlijke, financiële en organisatorische mogelijkheden. Binnen die kaders leggen we daarvoor de volgende zaken vast:

- > rollen en taken
- > verplichtingen
- > mandaten
- > aansprakelijkheid
- > compensatie.

Naar een 'whole of society'-aanpak

Deze vijf programmalijnen kunnen de aanzet vormen tot een landelijke aanpak die onder verschillende namen bekendstaat: 'all hazard', 'whole of government' of 'whole of society'. De gedachte erachter is hetzelfde: in al hun variaties bedreigen risico's onze samenleving vaak op dezelfde manier. Daarin vraagt de beteugeling van die risico's doorgaans om een multisectorale en multidisciplinaire aanpak, volgens één vaststaand en beproefd model.

De Scandinavische landen zijn vergevorderd met deze 'whole of society'-aanpak. Hun hele beleid voor burgerbescherming en crisisbeheersing is eromheen opgebouwd. Deels heeft dat te maken met de toenemende en zeer nabije dreiging vanuit het oosten. Maar toch beschikten onder meer Zweden en Finland ook vóór die tijd al over een brede maatschappelijke organisatie die tot doel had om de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving te vergroten. Het zou verstandig zijn als Nederland met datzelfde doel toewerkt naar een eigentijdse vorm van civiele bescherming.



