

Hulp van het Rode Kruis bij langdurige stroomuitval

De inzet van humanitaire servicepunten en
de verbindingdienst



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2025

Auteurs	J. Landsman, L. van der Varst, en E. Schrijvers
Contactpersoon	L. van der Varst

Opdrachtgever	Nederlandse Rode Kruis
Contactpersoon	Ophelia Hagen

Datum	2 juni 2025
-------	-------------

Foto cover	Rode Kruis
------------	------------

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

Samenvatting

Het Rode Kruis is bezig met een verkenning naar verbrede inzetbaarheid van zijn dienstverlening. In dat licht heeft het Rode Kruis het Lectoraat Crisisbeheersing van NIPV gevraagd onderzoek uit te voeren naar de toegevoegde waarde van twee hulpverleningsactiviteiten, namelijk de verbindingdienst en de humanitaire servicepunten (HSP's).

Op basis van een document- en literatuurstudie, interviews en een online bijeenkomst zien we diverse kansen voor de inzet van de verbindingdienst en HSP's bij langdurige stroomuitval. **Door duidelijkheid te scheppen over het eigen aanbod, aan te sluiten bij bestaande structuren en de samenwerking met gemeenten te intensiveren, kan het Rode Kruis in onze optiek een sleutelrol vervullen in het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid bij grootschalige stroomuitval.**

Aansluiten bij bestaande sociale infrastructuur, bij voorkeur in de koude fase, is belangrijk voor effectieve inzet van deze hulpverleningsactiviteiten. Het Rode Kruis vervult een belangrijke rol in het ondersteunen van kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen tijdens crisissituaties. Het bieden van laagdrempelige ondersteuning aan deze groepen en de informatie- en kennispositie van het Rode Kruis met betrekking tot deze groepen zijn van toegevoegde waarde binnen het Nederlandse crisisstelsel. **Daarbij blijft het voor het Rode Kruis belangrijk de specifieke omstandigheden in het oog te houden en daarop zijn inzet af te stemmen.**

Voor het Rode Kruis brengen de ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke weerbaarheid strategische vragen met zich mee. Het veld is in beweging, en dat vraagt om een heldere positionering: welke diensten wil en kan het Rode Kruis waar leveren? Snelheid van inzet, schaalbaarheid en situationele toepasbaarheid van het aanbod zijn daarbij cruciale aandachtspunten. **Uit dit onderzoek blijkt dat de functionaliteiten van de HSP's en de verbindingdienst nog onvoldoende bekend zijn bij crisispartners. Het ontwikkelen van een 'catalogus van lokale steun' kan helpen deze bekendheid te vergroten.** Ook aansluiting bij de discussie over noodsteunpunten en initiatieven zoals *WeerbaarNL* en de in dat kader ontwikkelde maatschappelijke netwerkkarten dragen daaraan bij.

Inhoud

	Samenvatting	3
	Inleiding	5
1	Langdurige stroomuitval	8
1.1	Gevolgen van grootschalige stroomstoring	8
1.2	Verhogen van maatschappelijke weerbaarheid	10
2	Behoeftes van gedupeerden bij langdurige stroomuitval	11
2.1	Gedrag van getroffen en bij uitval van kritieke voorzieningen	11
2.2	Behoeftes van inwoners	12
3	Crisisbeheersing bij langdurige stroomuitval	14
3.1	Beschikbare overheidsvoorzieningen	14
3.2	Behoeftes van crisisorganisaties en hulpverleners	16
4	Diensten Rode Kruis	17
4.1	Het Rode Kruis en hulpverlening bij crises	17
4.2	Verbindingsdienst	18
4.3	Humanitaire servicepunten	19
5	Slotbeschouwing	22
5.1	Omgevingsfactoren	22
5.2	Drie randvoorwaarden	23
5.3	Kansen voor HSP's en de verbindingdienst	23
5.4	Tot slot	26
	Bronnen	27
	Respondenten	29

Inleiding

Aanleiding

Het Rode Kruis biedt noodhulp aan de meest kwetsbaren in onze samenleving, helpt slachtoffers van rampen en crises en ondersteunt organisaties zoals veiligheidsregio's in de hulpverlening aan gedupeerden. Concreet gaat het onder meer om ondersteuning bij de Bevolkingszorgtaken en de inzet van noodhulpteams binnen de Grootchalige Geneeskundige Bijstand. Deze taken worden door het Rode Kruis vanuit zijn auxiliaire rol verricht, dat wil zeggen aanvullend op de overheidstaken. Momenteel is het Rode Kruis bezig met een verkenning naar verbrede inzetbaarheid van zijn dienstverlening. In dat licht heeft het Rode Kruis het Lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV gevraagd onderzoek uit te voeren naar de toegevoegde waarde van twee specifieke hulpverleningsactiviteiten, namelijk de verbindingdienst en de zogenaamde humanitaire servicepunten (HSP's).

Vraag- en doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de kansen voor de inzet van bovengenoemde hulpverleningsactiviteiten van het Rode Kruis in een scenario van langdurige stroomuitval (< 72 uur). Op basis van deze kansen kan vervolgens een beredeneerde afweging worden gemaakt voor de daadwerkelijke inzet van beide activiteiten in dit scenario. Deze afweging ligt uiteindelijk bij het Rode Kruis, de opdrachtgever van dit onderzoek. Dit onderzoek biedt enkel een aantal handreikingen dat behulpzaam kan zijn bij het maken van die afweging.

De vraag die het Rode Kruis aan het NIPV heeft gesteld luidt als volgt: *“Waar worden kansen gezien voor de verbindingdienst en de Humanitaire Service Points (HSP's) van het Rode Kruis om, aanvullend op de centrale en decentrale overheid, een bijdrage te leveren aan het mitigeren van de risico's en gevolgen bij langdurige stroomuitval?”*

De bijbehorende deelvragen zijn de volgende:

1. Wat is in de literatuur bekend over (mogelijke) behoeftes van gedupeerden bij een dergelijk scenario?
2. Welke overheidsvoorzieningen zijn er op het gebied van crisisbeheersing die inspelen op deze behoeftes en waar zien crisisprofessionals lacunes in de hulpverlening?
3. In hoeverre zijn beide hulpverleningsactiviteiten van het Rode Kruis bekend bij crisisprofessionals?
4. Waar worden kansen gezien voor inzet van deze hulpverleningsactiviteiten tijdens langdurige stroomuitval en onder welke condities en voorwaarden?

Methode

De gehanteerde onderzoeksmethode is driedelig en bestaat uit een korte document- en literatuurstudie, het afnemen van interviews en het organiseren van een focusgroep.

Document- en literatuurstudie. Er is een beknopte (niet uitputtende) zoekslag uitgevoerd naar beleidsdocumenten, richtlijnen en studies op het gebied van stroomuitval, weerbaarheid en de behoeften van slachtoffers bij rampen en crises. Hierbij lag de focus op Nederlandse publicaties.

Interviews. In totaal zijn elf crisisprofessionals geïnterviewd die vanuit diverse functies een rol hebben in de regionale crisisbeheersing en hulpverlening. Dit betreft onder andere portefeuillehouders crisisbeheersing in het Veiligheidsberaad en Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's, leden van de Vakraad Risico- en Crisisbeheersing, het landelijk netwerk bevolkingszorg (LNBZ) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en beleidsmedewerkers van de NCTV. Een overzicht van de respondenten en de gebruikte topiclijst voor de interviews zijn opgenomen in bijlage Respondenten.

Online bijeenkomst. In een online bijeenkomst op 15 mei 2025 van twee uur zijn de bevindingen uit de interviews getoetst en verdiept. Hierbij zijn de onderzoeksvragen als uitgangspunt gehanteerd. Per thema zijn bevindingen getoetst en is ingezoomd op openstaande vragen. In totaal hebben vijftien personen deelgenomen aan de focusgroep, onder wie drie vertegenwoordigers van het Rode Kruis. Tijdens de bijeenkomst is verder verkend waar de kansen liggen om de HSP's en de verbindingdienst in te zetten tijdens langdurige stroomuitval.

Afbakening

In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen de hulpverleningsactiviteiten van het Rode Kruis te onderzoeken tegen de achtergrond van een scenario van langdurige stroomuitval. We bedoelen daarmee een scenario van maximaal 72 uur, zoals dat ook door de Rijksoverheid wordt gecommuniceerd. Informatie over de twee hulpverleningsactiviteiten is beschikbaar gesteld door het Rode Kruis zelf, hieraan hebben we zelf geen nieuwe gegevens toegevoegd. Het onderzoek spitst zich toe op de risico's en mogelijke gevolgen van langdurige stroomuitval voor burgers en voor het functioneren van hulpverlening en crisisbeheersing. Dit laatste is van belang omdat de behoefte aan hulpverlening hierdoor kan toenemen. De risico's en gevolgen van stroomuitval voor bijvoorbeeld bedrijven of vitale aanbieders vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Interviews vormen zoals gezegd een belangrijke pijler van het onderzoek. Gezien de lokale inzet van de verbindingdienst en HSP's hebben we bij de interviews een selectie gemaakt van medewerkers bij veiligheidsregio's en gemeenten die beroepsmatig betrokken zijn bij crisisbeheersing en hulpverlening (ook wel de algemene crisiskolom genoemd). Deze afbakening is gemaakt, omdat deze overheidspartijen op lokaal en regionaal niveau kunnen beslissen om bij langdurige stroomuitval een beroep te doen op het Rode Kruis. Crisisprofessionals uit functionele kolommen, zoals Rijkswaterstaat, vervoer of waterschappen, vallen buiten de scope van deze studie.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen het scenario langdurige stroomuitval. Hoofdstuk twee onderzoekt welke behoeften ontstaan bij inwoners en gedupeerden bij langdurige stroomuitval. In hoofdstuk drie wordt uiteengezet welke overheidsvoorzieningen op het gebied van hulpverlening en crisisbeheersing beschikbaar zijn bij langdurige stroomuitval en waar ondersteuningsbehoeften optreden. Hoofdstuk vier richt zich op de verbindingdienst en de humanitaire servicepunten van het Rode Kruis. Per hulpverleningsactiviteit wordt ingegaan op de ervaren meerwaarde en op de voorwaarden voor een effectieve inzet tijdens langdurige stroomuitval. De slotbeschouwing bevat een overkoepelende analyse van de voorgaande hoofdstukken en aanbevelingen.

1 Langdurige stroomuitval

Hoewel organisaties in Nederland met enige regelmaat te maken hebben met stroomuitval of andere storingen in vitale systemen, zoals recent de NAFIN-storing laat zien, zijn dergelijke storingen meestal van korte duur en beperkte omvang. Die kortdurende gebeurtenissen vormen daarom veelal het dominante referentiekader voor crisisbeheersing en hulpverlening in Nederland. De vraag is hoe een andersoortig scenario, langduriger (<72 uur), met meervoudige uitval en cascade-effecten in meerdere domeinen, eruit zou zien.

“In wealthy and well-functioning societies, it has become hard to imagine what happens – or fails to happen – when nothing works. What does it mean to reside in a society that is suddenly beset by multiple and cascading failures, power blackouts, transport gridlocks, telecommunications breakdowns, overwhelmed emergency services and civil disorder?” (Boin en McConnell, 2007: 51)

1.1 Gevolgen van grootschalige stroomstoring

De elektriciteitsvoorziening geldt van oudsher als ruggengraat van vrijwel alle andere vitale infrastructuur (Rathenau Instituut, 1994). Als die basis wegvalt, dan vallen veel systemen in de samenleving terug op een minder efficiënte modus of vallen zelfs helemaal uit (Stratix, 2017). Door de verwevenheid binnen de vitale infrastructuur kan een verstoring in één vitaal proces al snel tot cascade-effecten leiden in andere processen en sectoren, zoals tijdens de storing in het NAFIN-glasvezelnetwerk van Defensie in 2024. Storingen van vitale processen kunnen volgens de NCTV (2019) maatschappij-ontwrichtende schade tot gevolg hebben.

Nederland heeft een van de meest betrouwbaarste elektriciteitsnetten van Europa. Grote en/of langdurige stromingen doen zich dan ook zelden of nooit voor. Hoewel de maatschappelijke effecten van een uitval van stroomvoorziening en telecom verstrekkend zijn, ervaren inwoners een stroomuitval tot vier uur niet als zeer problematisch, wat te verklaren is uit het gegeven dat ze vaak onbewust al een aantal beheersmaatregelen actief hebben, die de gevolgen van stroom- en telecomuitval beperken. Wel geven sommige respondenten in een onderzoek aan dat de uitval van stroom en telecom hun gezondheid zou kunnen schaden of zelfs levensbedreigend zou kunnen zijn voor hun persoonlijke situatie (Stratix, 2017).

Een voorbeeld van de effecten van grootschalige stroomuitval biedt Amsterdam in januari 2017. In dit geval werden honderdduizenden huishoudens getroffen en traden langdurige effecten in de regio op. Bellen naar 112 was zeer moeilijk en zelfs onmogelijk door overbelasting van 11 centrales (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2017). Trams en treinen reden niet, omdat er geen stroom op de leidingen stond. Het autoverkeer rond Amsterdam zelf liep vast, doordat verkeerslichten en andere elektronische verkeersbegeleiding uitvielen (Stratix, 2017).

Het exacte verloop van een scenario van grootschalige stroomuitval is moeilijk te voorspellen en zal afhankelijk zijn van diverse contextuele factoren, zoals de aard en omvang van het scenario, lokale omstandigheden en specifieke noden van de bevolking. De recente stroomuitval in Spanje en de documentaire Black-Out geven impressies van het verloop van zo'n scenario. Mogelijke gevolgen waar in dit scenario rekening mee gehouden zal moeten worden zijn:¹

Directe gevolgen:

- > Huishoudens komen zonder elektriciteit te zitten: geen verlichting, airconditioning of werkende huishoudelijke apparaten. In flatgebouwen kunnen bewoners vast komen te zitten in liften.
- > Wifi-verbindingen vallen uit, wat directe gevolgen heeft voor communicatie en informatievoorziening.
- > Ziekenhuizen, andere cruciale instellingen en 24/7-bedrijven schakelen over op noodstroom, die slechts beperkt beschikbaar is. Verkeerslichten, matrixborden en op afstand bestuurbare infrastructuur zoals bruggen vallen uit, wat leidt tot ernstige verkeersproblemen. Openbaar vervoer komt tot stilstand. Vluchten worden geannuleerd vanwege het uitvallen van systemen op luchthavens.
- > Betalingsverkeer raakt verstoord, waardoor betalingen bij onder andere supermarkten, apotheken en ziekenhuizen niet meer mogelijk zijn. Ook geldautomaten functioneren niet, waardoor contant geld opnemen onmogelijk wordt.
- > Koelkasten en vriezers functioneren niet meer, waardoor supermarkten, cafés, restaurants, hotels en delicatessenzaken hun producten niet langer gekoeld kunnen bewaren.

Na enkele uren:

- > Het C2000-communicatienetwerk van de hulpdiensten valt uit, waardoor de coördinatie tussen politie, brandweer en ambulance ernstig wordt belemmerd.
- > De telecommunicatie valt grotendeels weg: 112 is niet meer bereikbaar en mobiel internet en de kabel werken niet meer.
- > De waterdruk in het leidingnetwerk neemt af, waardoor vooral in appartementen op hogere verdiepingen geen drinkwater meer beschikbaar is en het toilet niet meer doorgespoeld kan worden.
- > Benzine en diesel zijn niet meer verkrijgbaar.
- > Medische apparatuur in thuissituaties stopt na enige tijd met functioneren, wat levensbedreigend kan zijn voor patiënten die ervan afhankelijk zijn.

Na een tot drie dagen: de precieze gevolgen in de dagen na de stroomuitval zijn moeilijker te voorspellen. Thema's waar rekening mee gehouden moeten worden, zijn:

- > Uitputting van noodvoorzieningen; schaarste aan brandstof.
- > Uitval van supermarkten en voedselketens.
- > Falen van watervoorziening en riolering.
- > Toename van gezondheidsrisico's.
- > Onder druk staande openbare orde.

¹ VRU (2024); Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022); www.weesvoorbereid.nl; Nederlandse Publieke Omroep (2024).

1.2 Verhogen van maatschappelijke weerbaarheid

Uit de scenarioschets komen ingrijpende gevolgen voor de samenleving naar voren. Er wordt een beroep gedaan op het vermogen van mensen en organisaties om adequaat te reageren en zich aan te passen aan niet-alledaagse gebeurtenissen (Comfort et al., 2010). Daarbij gaat het enerzijds om de houding en het gedrag van inwoners, organisaties en overheden, en anderzijds om de inzet van capaciteiten (financiële middelen, fysieke voorzieningen, sociaal kapitaal) die nodig zijn om crises te doorstaan. De respons van inwoners op een dergelijke situatie zal afhankelijk zijn van maatschappelijke weerbaarheid - belangrijk dus om die weerbaarheid in de koude en warme fase te versterken.

Veranderende dreiging; weerbaarheid bevorderen

Het huidige dreigingsbeeld vraagt om een versterking van de weerbaarheid van de samenleving, zo stelt de Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen' (Rijksoverheid, 2024). Die Kamerbrief wijst op verstoringen van processen, zoals energievoorziening, communicatienetwerken, internet, en voedsel- en drinkwatervoorziening, die in rap tempo tot economische impact en maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden. Die kwetsbaarheid is des te groter, doordat hulpdiensten en crisisorganisaties erg afhankelijk zijn van deze vitale processen.

De Nederlandse overheid bepleit derhalve een brede aanpak, waarin door centrale en decentrale overheden, maar ook door het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, langs meerdere sporen gewerkt wordt aan het bevorderen van de maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid. In de brief worden – onder de noemer maatschappelijke weerbaarheid – drie pijlers beschreven, namelijk:

1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij.
2. Een parate en veerkrachtige samenleving.
3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid.

2 Behoeftes van gedupeerden bij langdurige stroomuitval

Langdurige stroomuitval heeft ingrijpende gevolgen voor de samenleving. In dit hoofdstuk staat centraal welk gedrag gedupeerden van rampen vertonen en welke behoeften zij hebben. Inzicht in deze behoeften is cruciaal om tijdige en passende ondersteuning en zorg te kunnen bieden.

2.1 Gedrag van getroffen en bij uitval van kritieke voorzieningen

Wanneer kritieke voorzieningen zoals elektriciteit, water, gas en transport wegvallen of dreigen weg te vallen, roept dit zowel individuele als collectieve reacties op. Mensen gaan anticiperen en passen hun gedrag aan de veranderde situatie aan. Voorzieningen die tot voor kort vanzelfsprekend beschikbaar waren, worden nu als langdurig afwezig beschouwd. De uitval van deze voorzieningen heeft daarmee direct invloed op menselijk gedrag en kan leiden tot uiteenlopende reacties die de gevolgen van de verstoring kunnen beperken of juist verergeren (Boin et al., 2020).

De reactie van gedupeerden op crises wordt beïnvloed door een complex samenspel van psychologische, sociale, culturele en economische factoren. Begrip van deze factoren is cruciaal om de voorbereiding en respons op crises te verbeteren. In algemene zin blijkt uit onderzoek dat mensen overwegend kalm op crises reageren en elkaar de helpende hand toesteken (Quarantelli en Dynes, 1972). Het is een mythe dat mensen in paniek raken, aan het plunderen gaan of anderszins niet-sociaal gedrag vertonen. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid niet anders zijn in een scenario van langdurige stroomuitval.

Het gedrag van getroffen en na een crisis is niet statisch, maar zal in de tijd veranderen. Zo wordt ideaaltypisch onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'impact-', 'honeymoon', 'desillusie-' en 'herstelfase' van een crisis (ARQ, 2023). In tegenstelling tot het stereotype van massapaniek en egoïsme, blijkt uit onderzoek dat mensen in de impact- en honeymoon-fase van een crisis doorgaans kalm blijven en elkaar actief ondersteunen (Bouwmeester et al., 2021). Dit komt tot uiting in diverse vormen van solidariteit en hulpvaardigheid, zoals het delen van voedsel, water en andere benodigdheden en het bieden van praktische hulp op onderdak. Dergelijke hulpvaardigheid kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bij ingrijpende gebeurtenissen vormen zich, zo weten we uit onderzoek (Quarantelli, 1984), allerlei -meer of minder georganiseerde- spontane hulpinitiatieven die zich richten op zaken als hulpverlening, noodhulp en/of coördinatie.

Wanneer de burgerhulpverlening niet goed wordt gecoördineerd of de gevolgen van de uitval van kritieke voorzieningen zich opstapelen, kan antisociaal gedrag ontstaan, een verschijnsel dat vaak wordt geassocieerd met de desillusiefase. Dit kan zich uiten in het

negeren van regels en wetten, het hamsteren van basisvoorzieningen of zelfs het plunderen van winkels en supermarkten (Boin et al., 2020). Coördinatie tussen spontane hulpinitiatieven en formele hulpinstanties is dan ook van belang om zo adequaat mogelijk te voorzien in behoeften van gedupeerden (Ferguson, Schmidt en Boersma, 2018).

2.2 Behoeftes van inwoners

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de behoeften van getroffen en bij rampen en crises (bijvoorbeeld Bruijn et al., 2023; Rubin & Rogers, 2019; Ghanem et al., 2016; Helsloot & Beerens, 2009). Op basis van deze literatuur, aangevuld met inzichten uit de *Multidisciplinaire Richtlijn Psychosociale Ondersteuning* (ARQ, 2023), de interviews en de online bijeenkomst, presenteren we hieronder de belangrijkste behoeften van getroffen tijdens langdurige stroomuitval.

- > **Betrouwbare en begrijpelijke informatie.** Mensen hebben behoefte aan duidelijke communicatie over wat er aan de hand is, welke handelingsperspectieven er zijn, en wat de verwachtingen zijn met betrekking tot het herstel van de stroomvoorziening.
- > **Basale levensbehoeften.** Denk aan toegang tot schoon drinkwater, voedsel, verwarming of juist koeling, onderdak en noodzakelijke medicatie.
- > **Medische zorg.** Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die afhankelijk zijn van medische thuisapparatuur, maar ook voor acute situaties zoals reanimaties, waarbij reguliere hulpdiensten mogelijk niet telefonisch bereikbaar zijn.
- > **Contact en/of hereniging met verwanten en dierbaren.** Wanneer digitale en telefonische communicatiemogelijkheden uitvallen, ontstaat er een sterke behoefte aan fysiek contact of informatie over het welzijn van naasten.
- > **Emotionele en sociale steun.** Getroffenen hebben behoefte aan een luisterend oor, erkenning van hun situatie en ondersteuning bij het omgaan met stress en onzekerheid.
- > **Contact met hulpdiensten en andere overheidsdiensten.** Door het uitvallen van telefonie zijn 112 en de niet-spoednummers niet meer te bereiken. Er ontstaat dan behoefte aan alternatieve manieren om in contact te komen met hulpverleners en andere overheidsdiensten, waarvan velen afhankelijk zijn.
- > **Praktische hulp.** Denk aan ondersteuning bij dagelijkse taken of financiële hulp om onverwachte kosten op te vangen.
- > **Veilige plek.** Een fysieke locatie, waar de veiligheid van inwoners (gedupeerden, ontheemden) is gewaarborgd.

De mate waarin deze behoeften zich voordoen en de urgentie daarvan, zijn volgens respondenten afhankelijk van diverse factoren. Zo spelen onder andere de beschikbaarheid van individuele noodpakketten en de mate van zelfredzaamheid van de getroffen een belangrijke rol. Ook de duur en omvang van de stroomuitval – variërend van lokaal tot regionaal of zelfs landelijk – kunnen een aanzienlijk verschil maken. Tenslotte is de locatie belangrijk: stroomuitval in een stedelijke omgeving heeft immers andere gevolgen dan op het platteland, waar hulpvoorzieningen schaarser kunnen zijn, maar de sociale cohesie doorgaans sterker is.

Zoals de *Multidisciplinaire Richtlijn Psychosociale Ondersteuning* duidelijk stelt, is het voor effectief psychosociaal crisismanagement essentieel om aan te sluiten bij de specifieke behoeften, problemen en (mogelijke) reacties van de getroffen en (ARQ, 2023). Daarom is het van belang dat er niet alleen in de acute en na fase van ingrijpende gebeurtenissen, maar ook in de zogenaamde 'koude fase' inzicht te hebben in wat er leeft binnen de samenleving – op het niveau van wijken, buurten, steden en dorpen.

3 Crisisbeheersing bij langdurige stroomuitval

Tot voor kort vormden vooral flitsrampen het referentiekader voor crisisbeheersing en hulpverlening in Nederland. Sinds Covid-19 (en de recente veranderingen in het risico- en dreigingslandschap) is er binnen de crisisbeheersing meer aandacht ontstaan voor langdurigere inzet en de wijze waarop overheid, samenleving en crisisorganisaties daarop zijn toegerust (Luesink & Landsman, 2025).

Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen een schets van overheidsvoorzieningen op het gebied van crisisbeheersing bij langdurige stroomuitval, gevolgd door een beschrijving van de behoeften die ontstaan bij hulpdiensten in zo'n scenario om een adequate crisisrespons te kunnen waarborgen. Daarbij ligt de focus op de continuïteit van crisis- en hulpverlening.²

3.1 Beschikbare overheidsvoorzieningen

Hoewel overheidsorganisaties niet zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een stroomstoring, kunnen zij wel maatregelen treffen om de continuïteit van hun eigen organisatie te waarborgen. Zo maken meldkamers gebruik van noodaggregaten en kunnen zij zo'n 72 uur functioneren op noodstroom; ook is er redundantie aangebracht in het C2000-systeem en beschikt elke regio over een storingsprocedure voor C2000-randapparatuur. Tevens kan in de eerste uren van stroomuitval gebruikgemaakt worden van de Noodcommunicatievoorziening (NVC), het telecommunicatienetwerk van KPN voor situaties waarin het reguliere openbare telefoonnet overbelast raakt of uitvalt. Verder zijn regio's in gesprek met radionetwerkleveranciers om te verkennen welke opties er zijn om communicatielijnen op te zetten. Dit betreft onder andere de Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES), die met zendapparatuur een eigen netwerk kan opzetten. Via antennes kan DARES hulpdiensten ondersteunen met het versturen van spraakberichten en data.³

Tegelijkertijd signaleren we, op basis van gesprekken met respondenten in dit onderzoek, een groeiende zorg onder crisisprofessionals over kwetsbaarheden binnen crisisorganisaties, met name op het gebied van de continuïteit van de informatievoorziening tijdens langdurige stroomuitval, in het bijzonder in technisch opzicht. Er worden momenteel dan ook regelmatig gesprekken gevoerd over de manier waarop de continuïteit in zulke scenario's daadwerkelijk gewaarborgd kan worden. Een complicerende factor hierbij is dat er geen landelijke norm is afgesproken over welke informatie- en communicatievoorzieningen, ongeacht de omstandigheden, operationeel dienen te blijven.

² Tijdens de focusgroep werd terecht opgemerkt dat ook reguliere overheidsvoorzieningen (sociale en economische zaken, financiën, onderwijs) onder druk komen te staan, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau.

³ <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4305308/als-internet-en-telefoons-niet-meer-werken-zijn-deze-zendamateurs-onmisbaar>.

Naast voorzieningen op het gebied van verbindingen en continuïteit van hulpverlening en crisisprocessen zoals informatievoorziening, zijn er voorzieningen die vanuit de overheid worden opgezet om te anticiperen op de behoeftes van gedupeerden en om maatschappelijke weerbaarheid te bevorderen. Hieronder staan enkele initiatieven beschreven die vanuit de overheid worden ontplooid: ⁴

- > **Bevolkingszorg.** Gemeenten hebben een algemene zorgplicht voor inwoners. Vanuit deze zorgplicht vervullen zij een centrale rol in Bevolkingszorg. Die zorg bevat vijf taken, namelijk: voorlichting van de bevolking; opvang en verzorging; nazorg; registreren van slachtoffers; en registratie schadegevallen. Het Rode Kruis ondersteunt het Bevolkingszorgproces. Momenteel werkt het Landelijk netwerk Bevolkingszorg met het Rode Kruis aan een uniforme modelovereenkomst, gelijk voor alle veiligheidsregio's, over ondersteuning door het Rode Kruis in Bevolkingszorg.
- > **DenkVooruit.** Website en publiekscampagne vanuit de NCTV die de bevolking informeren over risico's, alarmering bij rampen en noodpakketten. De overheid doet daarmee nadrukkelijk ook een beroep op de zelfredzaamheid van inwoners, bijvoorbeeld door te adviseren een noodpakket in huis te halen.
- > **WeerbaarNL.** Het activeren van elkaars expertise, kennis en hulpbronnen kan cruciaal zijn in tijden van crisis. Traditionele crisispartners kunnen en willen het niet meer alleen doen, waardoor de focus is komen liggen op een zogenoemde 'whole-of-society-benadering'. Het landelijk kennisplatform WeerbaarNL is een voorbeeld van een initiatief dat partners in veiligheid vanuit overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties verbindt ten behoeve van kennisdeling en pooling van capaciteit.
- > **Noodsteunpunten.** Het Veiligheidsberaad heeft in februari 2025 het initiatief genomen tot inrichting van een landelijk dekkend netwerk van noodsteunpunten. Het streven is om 3.600 lokale noodsteunpunten in te richten, ondersteund door een robuuste hoofdstructuur van 1.000 hoofd-noodsteunpunten. De condities en randvoorwaarden om dit voorstel te laten slagen, worden momenteel onderzocht binnen een netwerk van crisis-professionals. De geplande functies van de hoofd-noodsteunpunten zijn: informatie verstrekken / doorverwijzen van inwoners; coördinatie en ondersteuning van lokale noodsteunpunten; informatieknooppunt met meldkamer zodat de reguliere noodhulp (bijvoorbeeld ambulance, politie, brandweer) doorgang kan vinden; afstemming met de reguliere crisis- en hulpverleningsorganisaties; verbinding houden met (crisis)partners, lokale burgernetwerken/initiatieven en reservisten, zodat ze actief kunnen bijdragen aan de hulpverlening.

⁴ Deze lijst is niet uitputtend.

Sociale weerbaarheid

In aanvulling op het 'individuele redzaamheidsdenken' wijzen experts van de Defensieacademie op het belang van lokale gemeenschappen en sociale collectieven (Kalkman, Van 't Veen en Zijdeveld, 2025). Willen we de weerbaarheid daadwerkelijk vergroten, dan is het benutten van sociaal kapitaal in buurten en wijken essentieel. Gemeenten proberen daarom op uiteenlopende manieren – al in vreedetijd – te investeren in het versterken van sociale cohesie en lokale infrastructuren. Daarnaast worden plannen ontwikkeld om spontane burgerhulp tijdens crises beter te coördineren en ondersteunen. Daarbij zijn enkele aandachtspunten van belang (De Vries & Wemmers, 2023; Bouwmeester et al., 2021), waaronder duidelijkheid over hulpverlening, inzicht in de doelgroep, beschikbaarheid van tijd en expertise zoals EHBO-kennis en erkenning door de overheid.

Tijdens de focusgroep werd, in lijn met bovenstaande gedachte, onderstreept dat de overheid inwoners niet als passieve actoren moet zien, maar juist als actieve, initiatiefrijke en betrokken spelers. Daarbij is het voor de overheid belangrijk vrijwilligersinitiatieven niet van bovenaf te willen controleren en beheersen en pasklare oplossingen uit te rollen, maar het vermogen van inwoners – waar nodig en al naar gelang behoefte – juist te ondersteunen en versterken.

3.2 Behoeftes van crisisorganisaties en hulpverleners

Op dit moment investeren veiligheidsregio's en andere betrokken partijen in voorzieningen ter voorbereiding op langdurige stroomuitval. Tegelijkertijd signaleren crisisprofessionals dat deze voorzieningen lang niet altijd toereikend zijn, waardoor ook hulpdiensten in zo'n scenario met specifieke behoeften te maken krijgen. Afhankelijk van de beschikbare capaciteiten, het specifieke scenario en de omgevingsfactoren, kunnen de volgende behoeftes bij hulpdiensten ontstaan:

- > **Personele capaciteit en ondersteuning.** Bijvoorbeeld extra inzet op lokale noodsteunpunten.
- > **(Communicatie)middelen.** Denk aan werkende portofoonverbindingen wanneer reguliere netwerken uitvallen.
- > **Informatievoorziening.** Inzicht in de noden van de algemene bevolking én van specifieke groepen binnen de gemeenschap, zoals kwetsbare, verminderd zelfredzame of sociaal geïsoleerde inwoners.
- > **Coördinatie emergente hulp.** Ondersteunen en coördineren van spontane vrijwilligersinitiatieven en hulpaanbod.
- > **Kennis en expertise.** Bijvoorbeeld over de werking van sociale infrastructuur en noodsteunpunten, over rechtvaardige distributie van schaarse middelen, en over collectief gedrag in situaties van langdurige uitval of schaarste.
- > **Heldere afspraken over samenwerking.** Er is behoefte aan het maken van duidelijke afspraken aan de voorkant over hoe samen te werken met verschillende (niet-traditionele) actoren in crisistijd.

Samenvattend zijn er twee manieren waarop kan worden ingespeeld op de behoeften van crisisorganisaties en hulpverleners tijdens langdurige stroomuitval. Ten eerste door het versterken van de bestaande hulpverlening en crisisbeheersingsprocessen, bijvoorbeeld via het vergroten van operationele en logistieke capaciteiten. Ten tweede door het inzetten van aanvullende voorzieningen buiten de reguliere processen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de bijdrage die het Rode Kruis op beide terreinen kan leveren.

4 Diensten Rode Kruis

Dit hoofdstuk richt zich op de diensten van het Rode Kruis en de potentiële meerwaarde ervan voor crisisbeheersing, zoals gezien door respondenten. Paragraaf 4.1 start met de algemene bekendheid met de werkzaamheden en de uitgangspunten van het Rode Kruis bij crisisprofessionals. Paragrafen 4.2 en 4.3 beschrijven de diensten van het Rode Kruis waarop deze studie zich richt, namelijk de verbindingdienst en Humanitaire Servicepunten (HSP's). Vervolgens wordt per dienst ingegaan op hun gepercipieerde meerwaarde en op de condities voor effectieve toepassing van beide diensten tijdens langdurige stroomuitval.

“Het mooie van het Rode Kruis is dat ze alle mensen helpen. Ze hebben geen politieke agenda. Dit doen ze onafhankelijk van de overheid. Het is een worsteling: hoe worden ze geen onderdeel van het systeem, maar kunnen ze nog wel de mensen helpen? Ze zal zich altijd onafhankelijk neerzetten, maar moet ook tegelijkertijd snappen dat ze wel samen moeten werken met overheidspartijen.” (respondent)

4.1 Het Rode Kruis en hulpverlening bij crises

Onderstaand worden observaties gedeeld over de algemene bekendheid van respondenten met het Rode Kruis, hoe ze de organisatie zien en welke rol ze voor het Rode Kruis zien weggelegd in de hulpverlening.

- > Respondenten geven aan over het algemeen goed bekend te zijn met de werkzaamheden van het Rode Kruis en staan positief tegenover samenwerking met de organisatie. De mate van samenwerking verschilt echter per regio en gemeente. Zo merkt een respondent op dat de inzetmogelijkheden van het Rode Kruis bij noodsituaties op regionaal niveau vaak beter bekend zijn dan op lokaal niveau.
- > Het Rode Kruis wordt gewaardeerd om zijn humanitaire grondbeginselen. De organisatie biedt hulp aan iedereen in nood, ongeacht achtergrond of afkomst. Dit maakt het voor samenwerkingspartners mogelijk om op het Rode Kruis te vertrouwen zonder rekening te hoeven houden met politieke overwegingen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van het Rode Kruis in Ter Apel.
- > Als hulporganisatie heeft het Rode Kruis een zogenaamde ‘auxiliaire rol’: hij opereert onafhankelijk van én aanvullend op de overheid. Deze positie roept soms dilemma's op.
- > De kracht van het Rode Kruis ligt volgens respondenten in het bereiken van de meest kwetsbare groepen in de samenleving – juist zij worden vaak het hardst getroffen tijdens crises. In dat opzicht wordt het Rode Kruis gezien als een “betrouwbaar merk” dat een brug slaat naar de maatschappij.
- > Ook het humane karakter van de hulpverlening springt eruit: het Rode Kruis staat dicht bij de mensen die hulp nodig hebben, met aandacht voor persoonlijk contact: “de arm om de schouder”.
- > Het Rode Kruis wordt gewaardeerd om zijn jarenlange internationale ervaring met het helpen van mensen in nood. Respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer kennisdeling door het Rode Kruis, met name over menselijk gedrag tijdens crises en

rampen. Er is interesse in de manier waarop op basis van ervaringen uit het buitenland passende zorg geboden kan worden in Nederland.

4.2 Verbindingsdienst

4.2.1 Beschrijving

Bij grootschalige evenementen zoals de Nijmeegse Vierdaagse en Koningsdag, en bij noodhulp en bevolkingszorg, maakt het Rode Kruis gebruik van portofoons en mobilofoons. Deze worden ingezet voor directe communicatie tussen hulpverleners en de meldkamer van het Rode Kruis, bijvoorbeeld bij levensbedreigende situaties (Rode Kruis, 2020).

De verbindingdienst ondersteunt deze inzet door het leveren, programmeren en onderhouden van de benodigde apparatuur. Alle portofoons worden vooraf geprogrammeerd geleverd, en het netwerk van steunzenders ('repeaters') wordt ruim op tijd opgebouwd. Dit omvat ook het plaatsen van pompmasten en antennes op strategische locaties, vaak al weken voor het evenement. Indien nodig bouwt de verbindingdienst een (mobiele) meldkamer op, compleet met mobilofoons, antennes en pc's met software voor 'logging' en 'tracking'. Dankzij een noodstroomvoorziening van 72 uur is het systeem onafhankelijk van internet. Er kunnen ongeveer tweehonderd vrijwilligers worden ingezet voor de opbouw van vaste en tijdelijke netwerken (Rode Kruis, 2020).

Tijdens rampen en crises maakt de verbindingdienst coördinatie van vrijwilligers mogelijk en kan ook burgerhulp worden geïnventariseerd en aangestuurd. Hoewel het netwerk primair bedoeld is voor Rode Kruis-vrijwilligers, kan de capaciteit eenvoudig worden uitgebreid en gedeeld met andere partners.

4.2.2 Meerwaarde verbindingdienst tijdens langdurige stroomuitval

Uit de interviews en de online bijeenkomst blijkt de verbindingdienst de volgende meerwaarde te kunnen hebben tijdens langdurige stroomuitval:

- > De verbindingdienst speelt in op de behoefte van hulpverleners en overheden aan communicatiemiddelen.
- > De dienst kan een rol spelen in het opzetten en in stand houden van een betrouwbare lokale sociale infrastructuur tussen hulpverleners en hun organisatie. Zo'n infrastructuur weten we uit onderzoek, vervult vijf functies, namelijk communicatie en informeren, observeren en signaleren, verbinden en includeren, initiëren en mobiliseren en dienstverleners en herstellen (Kolner et al., 2024).
- > Dankzij de beschikking over een noodstroomvoorziening van 72 uur, althans dat is de ambitie waaraan wordt gewerkt, is de verbindingdienst onafhankelijk van het internet, waardoor hij een betrouwbaar communicatienetwerk biedt.

4.2.3 Voorwaarden voor effectieve toepassing

Door de relatieve onbekendheid met de verbindingdienst is er onder crisisprofessionals momenteel nog beperkt inzicht in de specifieke uitdagingen en mogelijkheden rondom samenwerking met deze dienst. Toch komen er enkele belangrijke condities en randvoorwaarden naar voren die bepalend zijn voor de mate waarin de inzet van de verbindingdienst bij langdurige stroomuitval van toegevoegde waarde kan zijn:

- > De systemen van de verbindingdienst zijn niet direct te koppelen aan die van andere partijen. Als hulpdiensten direct gebruik willen maken van de verbindingdienst, moeten zij getraind worden in het gebruik van de portofoons van het Rode Kruis. Een andere optie is om het gebruik en de coördinatie van de verbindingdienst in handen van de vrijwilligers van het Rode Kruis te laten. Hulpverleners maken dan niet direct gebruik van het netwerk, maar ontvangen informatie via Rode Kruis-vrijwilligers die wel aangesloten zijn.
- > Bij langdurige stroomuitval is er vanuit het oogpunt van schaarste een grote behoefte aan betrouwbare communicatiemiddelen. Het is daarom noodzakelijk om te prioriteren welke verbindingen als eerste worden opgezet, op welke schaal en voor welke partijen. De verbindingdienst zou binnen deze prioritering een plek kunnen hebben.
- > Samenwerkingspartners hebben behoefte aan duidelijke communicatie vanuit het Rode Kruis over wat het kan bieden (duur van de inzet, geografisch bereik, snelheid waarmee de dienst operationeel kan zijn) en wat beperkingen zijn.
- > Respondenten maken zich zorgen over de “lappendeken” die ontstaan is van partijen die, net als het Rode Kruis, verschillende diensten aanbieden voor het opzetten van communicatienetwerken bij langdurige stroomuitval. Deze versnippering leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en samenwerking. Er is behoefte aan een besluit op strategisch niveau over de vraag welke organisatie welke rol vervult, en hoe de verschillende diensten onderling verbonden en op elkaar afgestemd kunnen worden.

Een belangrijke kanttekening bij de inzet van de verbindingdienst is dat deze pas goed kan worden ingebed in de bestaande crisisstructuren als er op landelijk niveau duidelijke afspraken zijn gemaakt over het niveau van communicatievoorzieningen dat geborgd dient te zijn. Volgens respondenten is het noodzakelijk om eerst overeenstemming te bereiken over de normstelling: welke onderdelen van crisisbeheersing moeten, ongeacht de aard van de situatie, altijd operationeel blijven?

4.3 Humanitaire servicepunten

4.3.1 Beschrijving

Humanitaire Servicepunten (HSP's) zijn veilige en strategisch gelegen (mobiele) locaties waar migranten en ontheemden terecht kunnen voor ondersteuning door het Rode Kruis (IFRC/IRCS, 2023). Wereldwijd worden deze punten ingezet langs migratieroutes. Ook in Nederland zijn in het verleden HSP's actief geweest. Op Utrecht Centraal, Eindhoven Airport en station Amersfoort, in Amsterdam ter ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen en bij de noodopvang in Ter Apel. Vanuit de grondbeginselen van het Rode Kruis lag de focus op Oekraïense vluchtelingen, maar waren ze tevens beschikbaar voor iedereen op de vlucht. Hoewel vaak enige samenwerking vereist is met lokale en nationale overheden, opereren HSP's onafhankelijk van de overheid. Ze worden bemenst door stafleden en vrijwilligers die werken vanuit de grondbeginselen⁵ van het Rode Kruis.

De aangeboden diensten en activiteiten verschillen per locatie en context, maar kunnen onder meer het volgende omvatten:

- > Een schone en veilige plek om tot rust te komen, soms met warme maaltijden of snacks, douches, en faciliteiten om te slapen of uit te rusten.
- > Betrouwbare en toegankelijke informatie in meerdere talen.

⁵ Menslievendheid, onpartijdigheid, neutraliteit, onafhankelijkheid, vrijwilligheid, eenheid, algemeenheid.

- > Restoring Family Links (RFL): hulp bij het terugvinden of contacteren van familieleden.
- > Basisgezondheidszorg en psychologische eerste hulp.
- > Veilige doorverwijzing naar andere vormen van hulp, zoals onderdak, lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg, veilige huisvesting en specialistische ondersteuning.

De kracht van HSP's is dat zij zo goed mogelijk proberen in te spelen op de behoeften van gedupeerden. Derhalve bestaat er niet één one-size-fits-all model dat overal wordt toegepast. Ze kennen dus een flexibele organisatievorm die afhankelijk is van de specifieke context, beschikbare capaciteit en behoeftes van gedupeerden. Zo werkt er een mobiel HSP op de Middellandse Zee voor hulp aan migranten, een vast HSP voor oorlogsvluchtelingen uit Oekraïne in Slovenië en investeert het HSP in Noord-Macedonië in het opbouwen van relaties met lokale gemeenschappen, om zodoende specifieke diensten te kunnen verlenen (IFRC/ IRCS, 2023). Hoewel tot nu toe de HSP's altijd ingezet zijn rondom vluchtelingen en ontheemden, zijn HSP's in beginsel in elke context in te zetten voor ieder soort hulpvrager.

4.3.2 Meerwaarde HSP's tijdens langdurige stroomuitval

Respondenten geven aan dat HSP's van meerwaarde kunnen zijn tijdens langdurige stroomuitval. Deze meerwaarde kan er als volgt uitzien:

- > De HSP's kunnen als eerste aanspreekpunt voor gedupeerden fungeren en daarmee een bemiddelingstaak vervullen tussen gedupeerden en overheidsinstanties. Dit veronderstelt kennis van de lokale overheidsstructuur.
- > De symbolische aanwezigheid van het Rode Kruis is van grote waarde, ook wanneer het HSP geen concrete acties kan nemen of informatie kan delen. Een respondent verwoordt dit als volgt: "de aanwezigheid van het Rode kruis bevestigt dat er een werkende orde is."
- > HSP's kunnen diverse sociale functies vervullen, zoals het voorzien in mentale steun, het bieden van een luisterend oor en het erkennen van de ervaren problemen. Respondenten zien het Rode Kruis als een unieke organisatie op het gebied van de humane dimensie van hulpverlening – de zachte kant van het werk. Hierin kan het Rode Kruis een belangrijke toevoeging zijn aan het werk van veiligheidsregio's en gemeenten.
- > Ook voor eerste medische hulp, zoals het vervangen van een verband, kunnen HSP's van toegevoegde waarde zijn.
- > Respondenten beschouwen het Rode Kruis als een van de meest geschikte organisaties om contact te leggen met kwetsbare mensen in een getroffen gebied. Deze inzet kan worden gecoördineerd vanuit de HSP's. Daarnaast zien zij kansen voor een 'outreaching' aanpak, bijvoorbeeld door vanuit een HSP met een auto de wijk in te gaan, langs huizen te rijden en waar nodig ondersteuning en zorg te bieden.
- > HSP's kunnen fungeren als "thermometer in de samenleving": ze signaleren wat er leeft en welke behoeften en zorgen er zijn.
- > Vrijwilligers van het Rode Kruis kunnen vanuit de HSP's spontane burgerhulp ondersteunen en coördineren.
- > HSP's kunnen een centrale rol spelen in de distributie van basisvoorzieningen vanuit lokale noodsteunpunten, zoals schoon drinkwater, voedsel, schone kleding en dekens. De praktische uitwerking van de verdeling van schaarse middelen staat echter nog in de kinderschoenen. Er is op dit moment nog weinig bekend over de wijze waarop deze processen in de praktijk vorm moeten krijgen, wat vraagt om verdere verkenning en afstemming binnen de crisisstructuren.

4.3.3 Voorwaarden voor effectieve toepassing

Voor effectieve inzet van HSP's tijdens een langdurige stroomuitval, moet volgens respondenten rekening gehouden worden met de volgende zaken:

- > Bij een langdurige stroomuitval is de informatiebehoefte onder inwoners groot. Zij zullen dan ook naar HSP's op zoek gaan om in deze behoefte te voorzien. Het is daarom belangrijk om vooraf na te denken over hoe de informatie- en communicatievoorzieningen in zo'n scenario ingericht kunnen worden. Respondenten zien kansen in het koppelen van de verbindingdienst van het Rode Kruis aan de HSP's.
- > Het is essentieel dat HSP's stevig verankerd zijn in de lokale gemeenschap, als structurele vindplaats of gekoppeld aan een locatie die als zodanig fungeert (bijvoorbeeld noodsteunpunten). Inwoners moeten weten waar ze terecht kunnen met vragen of voor ondersteuning – bij voorkeur niet alleen in crisistijd, maar ook in tijden van rust.
- > Het is belangrijk om aan te sluiten bij de lopende discussie over hoofd- en lokale noodsteunpunten. Zo kunnen de capaciteiten van verschillende organisaties beter op elkaar worden afgestemd en gezamenlijk worden ingezet.
- > De veiligheid van Rode Kruis-stafleden en vrijwilligers die actief zijn op de HSP's moet te allen tijde worden gegarandeerd.
- > De Rode Kruis-stafleden en vrijwilligers moeten weten wat hen te wachten staat als ze ingezet worden bij HSP's. Om de rust te bewaren moeten ze bijvoorbeeld in staat zijn adequaat te reageren op vragen als: *'Hoe zorg ik in deze omstandigheden voor mijn opa en oma?'* of *'Ik maak me zorgen om mijn zieke buurman. Wie helpt hem?'* Daarvoor zijn goede opleidingen, trainingen en oefeningen van belang.
- > Samenwerkingspartners hebben behoefte aan duidelijke communicatie vanuit het Rode Kruis over wat HSP's kunnen bieden (mensen, middelen, functionaliteiten, snelheid van opschaling). Daarnaast is inzicht wenselijk in de beginselen op basis waarvan de inzet plaatsvindt.

De HSP's lijken, gelet op hun brede en flexibele dienstenpalet, bij uitstek geschikt om een bijdrage te leveren aan hulpverlening bij langdurige uitval. Tegelijkertijd leven er nog diverse vragen over deze nieuwe hulpverleningsactiviteit. Voor een daadwerkelijke inzet en lokale en regionale inbedding van de dienst lijken in ieder geval goede werkafspraken met veiligheidsregio's en gemeenten noodzakelijk.

5 Slotbeschouwing

In december 2024 informeerde het kabinet de Tweede Kamer over plannen om de weerbaarheid van de samenleving te versterken, mede in het licht van toenemende militaire en hybride dreigingen. Scenario's zoals langdurige stroomuitval, schaarste aan drinkwater en voedsel, of grootschalige schade aan vitale infrastructuur worden daarbij als reële risico's beschouwd. Dergelijke situaties kunnen leiden tot acute hulpvragen en mogelijk tot maatschappelijke onrust.

Tegelijkertijd erkent de overheid dat zij – zowel op nationaal als lokaal niveau – in de eerste dagen van een crisis mogelijk niet in staat zal zijn om de gebruikelijke hulp en zorg te bieden. Daarom is een brede inzet van inwoners en maatschappelijke organisaties cruciaal om de samenleving draaiende te houden. Een van de organisaties die wordt erkend als een belangrijke speler in het bieden van hulp aan mensen in nood, is het Rode Kruis.

Het Rode Kruis is momenteel bezig met een verkenning naar verbrede inzetbaarheid van zijn diensten in Nederland. Een belangrijk onderdeel daarvan is de vraag welke rol de verbindingdienst en de Humanitaire Servicepunten (HSP's) kunnen spelen bij een scenario van langdurige stroomuitval. Om die vraag te beantwoorden, brengen wij in deze slotbeschouwing de in de voorgaande hoofdstukken besproken inzichten samen.

5.1 Omgevingsfactoren

Een belangrijke conclusie is dat de waarde van de verbindingdienst en HSP's afhankelijk is van externe factoren die moeilijk te beïnvloeden zijn, zoals het exacte verloop van het scenario, reacties van inwoners en wijze van optreden door de overheid en andere partijen. De aard en duur van de stroomuitval bepalen in hoge mate de behoeftes van gedupeerden. Hoe langer de stroom uitvalt, hoe urgenter de hulpvragen worden, maar ook hoe meer hulp beschikbaar komt. Ook de omvang van het getroffen gebied, het profiel van de getroffen bevolking en de leefomstandigheden spelen een rol. Zo heeft stroomuitval in een stedelijke omgeving andere gevolgen dan op het platteland, waar de sociale cohesie vaak groter is en voorzieningen schaarser zijn. Daarnaast maakt het uit in hoeverre de continuïteit van overheidsdiensten verstoord is (of binnen afzienbare tijd kan worden hersteld) en de wijze waarop overheden reageren op de stroomuitval.

Ongeacht daarvan kan een hulpverleningsactiviteit zoals het servicepunt, onafhankelijk van de overheid, een bijdrage leveren aan de hulp aan hulpbehoevenden. Daarbij blijft het voor het Rode Kruis belangrijk de specifieke omstandigheden in het oog te houden en daarop zijn inzet af te stemmen – kennis en kunde die binnen het Rode Kruis, vanuit de internationale noodhulp, beschikbaar mag worden geacht.

5.2 Drie randvoorwaarden

De huidige verkenningen van de verbindingdienst en HSP's bevinden zich nog in een beginfase. Vanuit het crisisbeheersingsveld bestaan vragen over drie kernaspecten die als randvoorwaardelijk worden gezien voor een effectieve inzet van beide diensten:

1. **Snelheid van inzet** – Hoe snel kunnen deze diensten operationeel zijn na het uitbreken van een crisis?
2. **Schaalbaarheid** – Wat is de capaciteit wat betreft vrijwilligers en hun deskundigheid, en van beschikbaar materieel zoals portofoons en aggregaten? En hoe kwetsbaar zijn beide diensten zelf in relatie tot de omvang en duur van de stroomuitval?
3. **Situationele toepasbaarheid** – De verbindingdienst is tot nu toe vooral ingezet bij geplande activiteiten zoals grootschalige evenementen. HSP's dienen voor opvang van migranten en ontheemden, m.n. in het buitenland. Inzet -in de Nederlandse context, in een acute situatie van stroomuitval- vraagt mogelijk een andere invulling van beide activiteiten en een aangepaste aanpak. De overheid heeft in Nederland naar verwachting een actievere rol en positie, waardoor afspraken over de inzet (in de koude fase) en coördinatie (in de warme fase) belangrijker zijn.

De oproep aan het Rode Kruis is dan ook om helderheid te verschaffen over deze drie kernaspecten – zowel binnen de eigen organisatie, als richting samenwerkingspartners. Dit is essentieel voor het versterken van de samenwerking en het vergroten van de operationele inzetbaarheid van de diensten.

5.3 Kansen voor HSP's en de verbindingdienst

Op basis van de gevoerde gesprekken zien we diverse kansen voor de inzet van de verbindingdienst en HSP's bij een langdurige stroomuitval.

Ondersteunen van kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen

Een belangrijke rol voor het Rode Kruis ligt in het ondersteunen van kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen tijdens crisissituaties. Deze groepen staan vaak al in rustige tijden op het netvlies van het Rode Kruis, terwijl overheidsinstanties hier aanzienlijk minder zicht op hebben. **De toegevoegde waarde van HSP's ligt dan ook mede in het bieden van laagdrempelige ondersteuning aan juist deze inwoners.**

Aanvullend kan het Rode Kruis een bijdrage leveren aan het voorzien in behoeften van de bredere bevolking bij langdurige uitval. Dit kan variëren van voorzien in basale levensbehoeften tot medische zorg en/of verwantencontact. De modulaire opbouw van een HSP kan heel gericht op die lokale behoeften inspelen. Vraag is of deze hulp via 'reguliere inzet' van het Rode Kruis kan plaatsvinden, bijvoorbeeld ter ondersteuning van Bevolkingszorg en Ready2Help, of via de 'HSP-lijn'. Voordeel van HSP's is dat zij dicht op de noodsituatie kunnen opereren.

Daarnaast kan het Rode Kruis een aanvullende rol spelen in het signaleren van behoeften en knelpunten onder (kwetsbare) bewoners tijdens grootschalige stroomuitval. Deze signalen kunnen – met inachtneming van de privacy van betrokkenen – worden doorgegeven aan officiële hulpdiensten en regionale of lokale crisisteams. In eerder onderzoek werd deze rol aangeduid als 'disaster diplomacy': het zichtbaar maken en

agenderen van maatschappelijke behoeften bij overheden en andere betrokken partijen (Van der Varst e.a., 2023).

Aansluiten op de sociale (vitale) infrastructuur

Stroomuitval treft de gehele samenleving en heeft directe gevolgen voor de inzetbaarheid van hulpdiensten. Omdat deze diensten slechts beperkt beschikbaar zijn en zelf ook geraakt worden door de stroomuitval, moeten zij hun inzet prioriteren. In zo'n situatie zullen inwoners daarom zelf op zoek gaan naar manieren om in hun basisbehoeften te voorzien. Uit onderzoek blijkt dat mensen in crisissituaties geneigd zijn steun te zoeken op voor hen vertrouwde plekken, zoals het gemeentehuis, politiebureau, buurthuis, of religieuze instellingen zoals kerken en moskeeën (Kalkman, Van 't Veen en Zijderveld, 2025). Hoewel ook deze voorzieningen getroffen kunnen worden door de gevolgen van stroomuitval en mogelijk tijdelijk minder goed bereikbaar zijn, blijft de sociale infrastructuur rondom deze locaties bestaan (Kolner et al. 2024). **Het lijkt daarom verstandig om bij de verdere ontwikkeling van beide hulpverleningsactiviteiten zoveel mogelijk, via reguliere werkwijzen en in de koude fase, aan te sluiten op de bestaande sociale infrastructuren in (grote) gemeenten.**

Uit onderzoek blijkt dat sociale infrastructuur vijf belangrijke functies kan vervullen (Kolner et al., 2024). In tabel 5.1 schetsen we hoe de HSP's van het Rode Kruis daarbij zouden kunnen aansluiten. Er zijn daarbij twee kanttekeningen te maken. Allereerst kennen HSP's een flexibele en modulaire opzet. Daardoor zijn ze niet eenduidig aan een of meerdere functies te koppelen. Immers, ze kunnen zowel informatie verstrekken als voorzien in basale humanitaire hulp. Ten tweede is hier sprake van ideaaltypen. Het aanbod van het Rode Kruis zal in de praktijk meerdere functies tegelijk bedienen, bijvoorbeeld dienstverlening en communicatie. Die twee functies zijn in werkelijkheid nauwe verweven en niet van elkaar te scheiden. Aansluiting op de sociale infrastructuur zal altijd verlopen via bestaande activiteiten, zoals buurtwerk, de activiteiten van sportverenigingen of lokale digitale netwerken.

Tabel 5.1 Functies sociale infrastructuur⁶

5 functies van sociale infrastructuur	Noodsteunpunten	HSP's
1. Communiceren en informeren	Verstrekken van informatie en handelingsperspectief	Verzamelen informatie, verstrekken handelingsperspectief, symbolische aanwezigheid van het Rode Kruis
2. Observeren en signaleren	Signaleren van problemen en hulpvragen van mensen die zich melden bij het steunpunt	Signaleren van behoeften van (kwetsbare) bewoners, zowel op locatie als via een 'outreachinge' aanpak
3. Verbinden en includeren	Doorverwijzen van inwoners naar passende hulpverleners of instanties	Bieden van een luisterend oor; ondersteunen bij contactherstel met dierbaren

⁶ Gebaseerd op Kolner et al. 2024.

4. Initiëren en mobiliseren	Verbinding houden met (crisis)partners, burgerinitiatieven en reservisten	Coördineren en ondersteunen van burgerinitiatieven
5. Dienstverlening en herstellen	Uitreiken van schaarse middelen; oplaadpunt voor mobiele apparaten	Bieden van eerste medische hulp; ondersteuning bij distributie van schaarse middelen

Verhouding hulp- en noodsteunpunten

Zoals eerder genoemd, is het tevens belangrijk dat het Rode Kruis bij de doorontwikkeling van de verbindingdienst en HSP's aansluiting zoekt bij de lopende discussie over hoofd- en lokale noodsteunpunten. In de bovenstaande tabel hebben we daarom ook een kolom over noodsteunpunten opgenomen. Zo kunnen de capaciteiten van verschillende organisaties beter op elkaar worden afgestemd en gezamenlijk worden ingezet. Dit voorkomt bovendien dat het Rode Kruis onbedoeld concurreert met gemeenten. Binnen deze samenwerking zijn grofweg twee benaderingen te onderscheiden:

1. **Autonome inzet van HSP's.** In deze variant opereren de HSP's los van bestaande noodsteunpunten. Ze functioneren zelfstandig of coördinerend op een eigen locatie, zonder directe aansturing door een gemeente of veiligheidsregio.
2. **Integratie van HSP's binnen bestaande noodsteunpunten.** Hierbij worden onderdelen van de HSP's toegevoegd aan reeds bestaande noodsteunpunten. Deze aanpak maakt het mogelijk om specifieke bouwstenen van de HSP's in te passen in de bestaande infrastructuur.

De samenwerking met het Rode Kruis verloopt doorgaans via verzoeken van veiligheidsregio's. Op lokaal niveau ontbreekt echter nog een gestructureerde praktijk, al weten sommige gemeenten het Rode Kruis al goed te vinden en werken samen in de voorbereiding op crises, bijvoorbeeld via gezamenlijke oefeningen en doorleefsessies. Het is zinvol om te verkennen of ook op gemeentelijk niveau een samenwerkingsmechanisme kan worden ontwikkeld. Een mogelijk aanknopingspunt hiervoor is het team bevolkingszorg.

Inbedden van de verbindingdienst in bestaande crisisstructuren?

In het geval van een langdurige stroomuitval kan de verbindingdienst van het Rode Kruis een essentiële rol spelen, doordat deze 72 uur onafhankelijk van het internet kan opereren. Bij grootschalige uitval van elektriciteit vallen na verloop van tijd veel bestaande communicatie-infrastructuren weg, waaronder C2000. Hierdoor ontstaat een versnipperd landschap van publieke en private partijen die diensten aanbieden in het opzetten van communicatienetwerken, waarvan de dekking en onderlinge verbinding vooralsnog onduidelijk zijn.

Wat niet helpt is het ontbreken van een landelijke norm of richtlijn over een minimaal communicatieniveau dat altijd gegarandeerd moet blijven. Mede daardoor is het lastig om de inzet van alternatieve netwerken, zoals de verbindingdienst, strategisch te plannen. Een landelijke normstelling kan helpen om afspraken te maken over hoe aan de behoeften van crisisorganisaties en hulpdiensten bij langdurige stroomuitval voldaan kan worden. Daarbij is het van belang om te bepalen of de verbindingdienst primair bedoeld is om de bestaande communicatiecapaciteit te versterken en zo de reguliere hulpverlening en crisisbeheersing te ondersteunen, of dat hij juist een aanvullende voorziening biedt buiten de reguliere processen om:

- > **Wordt de verbindingdienst een integraal onderdeel van de crisisaanpak**, dan ligt direct gebruik ervan door hulpverleners voor de hand. Een beperking van deze optie is dat er geen technische interoperabiliteit is: de systemen van de verbindingdienst zijn niet direct te koppelen aan die van andere partijen. Daarom moeten hulpverleners getraind worden in het gebruik van de portofoons van het Rode Kruis of moet afstemming plaatsvinden over een gezamenlijke, eenduidige communicatiemethode.
- > **Blijft de dienst een aanvullende voorziening**, dan zullen gebruik en coördinatie in handen zijn van het Rode Kruis. Hulpverleners maken geen direct gebruik van het netwerk, maar ontvangen informatie via Rode Kruis-vrijwilligers die wel aangesloten zijn. Hiervoor kunnen knooppunten worden ingericht – fysieke of digitale plekken waar informatie samenkomt en gedeeld wordt, bijvoorbeeld via tussenpersonen. Noodsteunpunten kunnen hiervoor geschikt zijn, mits hier in de ‘koude fase’ al afspraken over worden gemaakt.

5.4 Tot slot

De bredere discussie over weerbaarheid van de samenleving is in een stroomversnelling geraakt. Zo werkt het Veiligheidsberaad aan plannen voor een landelijk dekkend netwerk van noodsteunpunten met lokale vertakkingen en zijn veiligheidsregio's en gemeenten hier al actief mee aan de slag.

Voor het Rode Kruis brengt deze ontwikkeling een aantal strategische vragen met zich mee. Het veld is in beweging, en dat vraagt om een heldere positionering: welke diensten wil en kan het Rode Kruis waar leveren? Snelheid van inzet, schaalbaarheid en situationele toepasbaarheid zijn daarbij cruciale elementen.

Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat de functionaliteiten van de HSP's en de verbindingdienst nog onvoldoende bekend zijn bij crisispartners. Het ontwikkelen van een 'catalogus van lokale steun' kan wellicht helpen om de bekendheid met beide diensten te vergroten. Deze catalogus biedt dan inzicht in het aanbod van het Rode Kruis en de inzetbaarheid daarvan in verschillende scenario's. Ook aansluiting bij landelijke initiatieven zoals *WeerbaarNL* en de bijbehorende maatschappelijke netwerkkaarten is een optie om beide diensten meer en beter te positioneren. Zo maken de netwerkkaarten inzichtelijk welke partijen – ook lokaal – gekoppeld kunnen worden aan specifieke hulpvragen.

Door duidelijkheid te scheppen over het eigen aanbod, aan te sluiten bij bestaande structuren en de samenwerking met gemeenten te intensiveren, kan het Rode Kruis in onze optiek een sleutelrol vervullen in het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid bij grootschalige stroomuitval.

Bronnen

- > Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Themarapportage bedreiging vitale infrastructuur*.
- > ARQ (2023). *Multidisciplinaire Richtlijn Psychosociaal Crisismanagement. Ondersteuning en zorg bij rampen en crises*. ARQ Kenniscentrum Impact van Rampen en Crises.
- > Boin, A. and McConnell, A. (2007) Preparing for Critical Infrastructure Breakdown: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), pp. 50-59.
- > Bouwmeester, J., Doeschot, ten, F., Mathurin, A.. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. I&O research, Universiteit Twente.
- > Bruijn, S., Ten Doeschot, F., Van Straaten, G., Thijsen, R., & Zebel, S. (2023). *Behoeften slachtoffers grootschalige incidenten*. I&O Research, Universiteit Twente.
- > De Vries, A., & Wemmers, S. (2023). *Eerste hulp bij crisis. Handboek burgerhulp voor hulpdiensten tijdens een crisis*. TNO en Veiligheidsregio Groningen.
- > Ferguson, J., Schmidt, A., & Boersma, K. (2018). Citizens in crisis and disaster management: Understanding barriers and opportunities for inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(3), 326-328.
- > <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12236>
- > Ghanem, D.A., Mander, S. and C. Gough (2016). "I think we need to get a better generator": Household resilience to disruption to power supply during storm events.' *Energy Policy*, 92, 171- 180.
- > Helsloot, I. & R. Beerens (2009). 'Citizens' response to a large electrical power outage in the Netherlands in 2007.' *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), 64-68.
- > <https://www.veiligheidsberaad.nl/2025/03/17/veiligheidsberaad-stemt-in-met-aanpak-versterken-weerbare-samenleving/> geraadpleegd op 22 april 2025.
- > Inspectie Justitie en Veiligheid, Agentschap Telecom en Inspectie Gezondheid en Jeugd (2017) *Onderzoek naar de stroomstoring Amsterdam en omstreken 17 januari 2017. Bereikbaarheid en continuïteit van de meldkamers*. Den Haag.
- > International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2023). *Humanitarian Service Points in Action: A Global Review*.
- > International Federation of Red Cross (IFRC). *Humanitarian Servicepoints*.
- > Kalkman, J., Van 't Veen, E., en Zijdeveld, H. (2025). *Verbinden en versterken. Een weerbare samenleving voor iedereen*, pp. 30-32, NGB Burgemeestersblad 110.
- > Kolner, C., Pijpers, K., Enneking, G. Murugesu, I. en Engbersen, G. (2024). *De vijf functies van de sociale infrastructuur tijdens een pandemie*, Rotterdam: Erasmus Universiteit. Beschikbaar op: <https://www.eur.nl/media/2024-09-rapportage-sociale-infrastructuurdef12091>
- > NCTV (2019). *Cybersecuritybeeld Nederland*.
- > Nederlandse Publieke Omroep (2024). *Black-Out* [documentaire].

- > Quarantelli, E.L. (1984), *Emergent Citizen Groups in Disaster Preparedness and Recovery Activities*, Final Project Report #33. University of Delaware. Disaster Research Center.
- > Quarantelli, E.L., en Dynes, R.R. (1972) When Disaster Strikes (It Isn't Much Like What You've Heard & Read About). *Psychology Today* (February 1972): 67–70.
- > Rathenau Instituut (1994). Stroomloos. Kwetsbaarheid van de samenleving: gevolgen van verstoringen van de elektriciteitsvoorziening. Den Haag. Beschikbaar op: <https://www.rathenau.nl/sites/default/files/STU026-Stroomloos1-1994.pdf>
- > Rode Kruis (2023). *Functieprofiel HSP medewerker*.
- > Rode Kruis (2020). *Communiceren met portofoon en mobilofoon. Leesmateriaal*.
- > Rijksoverheid (2024). *Weerbaarheidsopgave. Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen*.
- > Rubin, G. J., & Rogers, M. B. (2019). Behavioural and psychological responses of the public during a major power outage: A literature review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 38, Article 101226. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101226>
- > Stratix (2017), *Telekwetsbaarheid*. Hilversum.
- > Veiligheidsregio Utrecht (2024). *Veerkracht ten tijde van langdurige stroomuitval*.
- > Van der Varst, L., Broeders, S., Boersma, K., en Wolbers, J. (2023). *Het Rode Kruis in toekomstige crises*. NIPV.

Respondenten

Met onderstaande professionals is door twee onderzoekers van het NIPV een semigestructureerd interview afgenomen. De gehanteerde topiclijst bevatte vragen over langdurige stroomuitval, behoeftes van gedupeerden, overheidsvoorzieningen, behoeftes van hulpdiensten en kansen en randvoorwaarden voor de inzet van de verbindingdienst en HSP van het Rode Kruis.

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. Jaap Donker | Directeur Veiligheidsregio Utrecht |
| 2. Michel Dückers | Bijzonder Hoogleraar 'Crises, veiligheid en gezondheid' |
| 3. Suzanne den Dulk | Gemeente Rotterdam |
| 4. Stef Hanken | Veiligheidsregio Utrecht |
| 5. Watze Hepkema | NIPV |
| 6. Lorena Joosten | Veiligheidsregio Kennemerland |
| 7. Bas Koppes | Programmamanager Bevolkingszorg |
| 8. Jelle Kuiper | VNG |
| 9. Leen van den Ouden | Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond |
| 10. Marie-Louise van Schaijk | Directeur Veiligheidsregio Brabant-Noord |
| 11. Piet Verhage | NIPV |

Deelnemers focusgroep:

Watze Hepkema (NIPV), Theo Roelofs (NIPV), Bas Koppes (NIPV), Jelle Kuiper (VNG), Carlijn van Maldegem (VRRR), Thomas Goudsmits (VRMWB), Kees Boersma (VU), Jan-Piet Zijp (NIPV), Marie-Louise van Schaijk (VRBN), Piet Verhage (NIPV), Coen ten Cate (J&V), Ophelia Hagen (RK), Thijs Heesters (RK), Teun Brandhoff (RK), Annemiek Verbunt (NCC/NCTV).