

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

Onderweg naar 18 miljoen hulpverleners



Nederlandse Academie voor  
Crisisbeheersing en Brandweezorg  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.nipv.nl](http://www.nipv.nl)  
[info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl)  
026 355 24 00

## Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2024

Auteur	Paul Gelton
Opdrachtgever	IJle Stelstra
Datum	2 april 2024
Foto's	ANP

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

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

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
	<b>Opdracht</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Crisisscenario's en netwerkpartners</b>	<b>8</b>
1.1	Werkdefinitie	8
1.2	"Crisis, welke crisis?"	9
1.3	Netwerkpartners die een rol kunnen spelen	11
<b>2</b>	<b>Maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht bij crises versterken</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>22</b>
3.1	Netwerk	22
3.2	Bevolkingszorg, Nafase en Herstel	25
3.3	Regelgevend Kader	27
3.4	Operatie en inzet	31
3.5	Gezamenlijke beeldopbouw	33
3.6	Risicocommunicatie	33
3.7	Crisiscommunicatie	35
3.8	Kennis en expertise uitwisselen, innoveren	35
3.9	Caribisch Nederland	36
<b>4</b>	<b>Advies vervolgaanpak versterken maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 1: Definities</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage 2: Strategisch kader internationaal</b>	<b>41</b>
	<b>Bijlage 3: Strategisch kader nationaal</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 4: Civiele bescherming en maatschappelijke veerkracht in Europa</b>	<b>48</b>
	<b>Bijlage 5: Nederland en civiele bescherming</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlage 6: 'all hazard, whole of government approach'</b>	<b>56</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>57</b>

# Samenvatting

Met oplopende spanningen in de wereld, een oorlog in Europa en een toenemend aantal ongekende crises moet de maatschappij voldoende paraat, weerbaar en veerkrachtig zijn. Een parate en veerkrachtige samenleving vraagt niet alleen iets van de overheid, maar van de samenleving als geheel. De overheid moet zich samen met publieke en private partners, maatschappelijke organisaties en burgers zo goed mogelijk voorbereiden en toerusten om crises te voorkomen en te beheersen. We hebben de volledige kracht van de samenleving nodig om toekomstige rampen en crises tegemoet te kunnen treden.

In de afgelopen jaren werd duidelijk – door Covid, de vluchtelingenstromen, de hulp aan Oekraïne en de aardbevingen in Turkije – hoe groot het zelforganiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties is en waar samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties versterkt kan worden. Geconstateerd is dat burgers, maatschappelijke organisaties, vrijwilligers en bedrijfsleven samen met professionele hulpverleners graag een bijdrage willen leveren bij rampen en crises. In veel gevallen wordt niet gewacht op de overheid, maar neemt men zelf het initiatief.

Het huidige stelsel van crisisbeheersing is sterk gefocust op de voorbereiding en uitvoering van de warme fase van de crisis. Rollen en taken van traditionele hulpverleningsdiensten en besturen staan daarin centraal. Er is beperkte aandacht voor de structurele inzet van niet-traditionele netwerkpartners. De kennis over de benodigde en beschikbare maatschappelijke ‘capabilities’<sup>1</sup> is onvoldoende met het gevolg dat er beperkt gebruik van gemaakt wordt. Het structureel betrekken van andere partners in de veiligheidsketen staat nog in de kinderschoenen. Het is voor netwerkpartners een zoektocht hoe die samenwerking vorm te geven vanwege onbekendheid, hardnekkige beeldvorming en de vrees buiten bestaande kaders te treden.

Maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht wordt onder de noemer van civiele bescherming in veel ons omringende landen als eigenstandig geïntegreerd beleidsterrein in de volle breedte opgepakt. Ook niet-overheidspartijen variërend van Ngo's via bedrijfsleven tot vrijwilligers hebben veelal een plek in die stelsels. In Nederland zijn het beleid, de uitvoering en het toezicht onder de vlag van civiele bescherming weinig zichtbaar en versnipperd georganiseerd. Rechten en verplichtingen van de netwerkpartners zijn niet of nauwelijks beschreven. Dit betreft met name zaken zoals training, informatiedeling, aansprakelijkheid en compensatie.

Er is groeiende aandacht voor het samenwerken met Ngo's, vrijwilligersnetwerken en het bedrijfsleven bij crisisbeheersing. Het blijkt echter lastig om nu al gezamenlijk concrete stappen te zetten, omdat niet duidelijk is wat er van netwerkpartners gevraagd wordt, welke partijen in welke scenario's een bijdrage kunnen leveren, welke capabilities partijen aan kunnen bieden en hoe de inzet gecoördineerd kan worden. Landelijke crisisplannen sluiten

---

<sup>1</sup> Voor het Engelse woord ‘capabilities’ ontbreekt een Nederlandse synoniem. Onder capabilities wordt verstaan het bredere vermogen om in crises te handelen, wat opgebouwd is op basis van beschikbaarheid van middelen, mensen, processen, kennis en expertise, inzetbaarheid en geoefendheid.

niet goed aan bij de doelstellingen en taken van potentiële netwerkpartners, omdat zij doorgaans vanuit maatschappelijke behoeften werken. De landelijke crisisplannen beschrijven bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en sleutelbesluiten. De plannen zijn niet verder uitgewerkt op de inzet van maatschappelijke capabilities. Ze bieden daardoor nog onvoldoende houvast voor andere netwerkpartners.

Aanbevolen wordt gezamenlijk met netwerkpartners maatschappelijke behoefte-scenario's uit te werken, zicht te krijgen op beschikbaarheid en inzetbaarheid van capabilities en de inzet te coördineren. Geadviseerd wordt dit vast te leggen in maatschappelijke netwerkkaarten. Kennis en ervaring kunnen gedeeld worden in resiliencenetwerken.<sup>2</sup>

Aanbevolen wordt om te werken aan een passend regelgevend kader waarbinnen het bijdragen aan een weerbare en veerkrachtige samenleving gestimuleerd wordt. Ook wordt aanbevolen gerichte risico- en crisiscommunicatie te ontwikkelen die dicht bij de belevingswereld van de burger staat en uitdaagt tot handelen. Het is wenselijk dat besturen van ministeries, veiligheidsregio's, waterschappen en gemeenten dit gezamenlijk mogelijk maken.

Een aanpak in vijf programmalijnen wordt voorgesteld:

- > Netwerkvorming (Verbinden en Richten) richt zich op het opbouwen en onderhouden van een resilience netwerk.
- > Inzicht (Zien en Begrijpen) heeft tot doel inzicht te krijgen op capabilities en om vanuit een gezamenlijk beeld te werken.
- > Slagkracht (Inrichten en Verrichten) zorgt voor inzetbare capabilities, opleiding, training en gecoördineerde inzet.
- > Bewustwording (Voelen en Bewegen) vergroot het risicobewustzijn in de maatschappij en zet aan tot handelen zowel voor, tijdens en na een crisis.
- > Kaderstelling (Besturen) zorgt voor passende regelgeving en kaders waarin een weerbare en veerkrachtige samenleving tot haar recht komt.

---

<sup>2</sup> Zie voor een nadere duiding paragraaf 1.1.

# Opdracht

## Aanleiding

Directe aanleiding voor deze verkenning is het groeiende besef dat de maatschappij meer moet doen om weerbaar en veerkrachtig te zijn bij rampen en crises:

“Voor een veilig en weerbare samenleving is de inzet van iedereen nodig: niet alleen van de overheid in al haar geledingen, maar ook van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Samen zijn we verantwoordelijk om onze veiligheid te beschermen. Iedereen draagt daar een steentje aan bij. Het is daarom van belang dat publieke en private partners, maatschappelijke organisaties en burgers weerbaar zijn tegen dreigingen tegen de nationale veiligheid” (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023, p.5). “Daarnaast werken we aan een breed kennisnetwerk van professionals van bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden op het gebied van de nationale veiligheid die vanuit hun specifieke expertise en rol in de samenleving kunnen bijdragen aan zoveel mogelijk wegnemen van dreigingen tegen onze nationale veiligheid” (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023, p.35). “Voor een goede crisisbeheersing wordt een breed spectrum aan voorbereiding en inzet gevraagd. Dit vragen we aan crisispartners, maatschappelijke organisaties en burgers” (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022, p.5).

Met de oplopende spanningen in de wereld, een oorlog in Europa en een toenemend aantal crises moet de maatschappij voldoende paraat, weerbaar en veerkrachtig zijn. Een parate en veerkrachtige samenleving vraagt niet alleen iets van de overheid, maar ook van de samenleving als geheel. Samen met publieke en private partners, maatschappelijke organisaties en burgers moet de overheid de samenleving zo goed mogelijk voorbereiden en toerusten om crises te voorkomen en te beheersen. In de afgelopen jaren werd ondertussen duidelijk – door Covid, de vluchtelingenstromen, de hulp aan Oekraïne en de aardbevingen in Turkije – hoe groot het zelforganiserende vermogen van burgers en organisaties kan zijn en waar samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties versterkt kan worden. Op lokaal niveau bestaat een beeld van maatschappelijke organisaties en hun capabilities, maar bovenregionaal en landelijk ontbreekt dat grotendeels.

Het kabinet wil de maatschappelijke potentie structureler en beter inzetten in de aanpak van interregionale en nationale crises. De komende jaren zetten de veiligheidsregio's, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en het ministerie van Justitie en Veiligheid zich in om samen met partners de crisisbeheersing en het informatiemanagement, het brandweeronderwijs, het crisisonderwijs en de brandweezorg te versterken. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de paraatheid, weerbaarheid en veerkracht van de samenleving.

## Opdracht

### A Beeldvorming

Breng in beeld welke maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan een veerkrachtige samenleving vanuit hun doel / opgave of door hun mogelijkheid om burgers te activeren.

### B Oordeelsvorming

Beschrijf op welke wijze er concrete invulling kan worden gegeven aan een samenwerking tussen iedere organisatie (of verbinding van organisaties) en regio's / Rijk.

### C Advies

Geef strategisch advies over een doel, opdracht en organisatie van een programma dat leidt tot het bereiken van structurele samenwerking tussen Rijk, regio's en de maatschappelijke organisaties

## Aanpak

Gekozen is voor de volgende aanpak:

1. Bepalen van een werkdefinitie van weerbaarheid en veerkracht.
2. Beschouwen van de strategische richtingen van de EU, NAVO en nationaal.
3. Beschouwen van het juridisch kader met betrekking tot Civiele Bescherming in een aantal landen om ons heen.
4. In kaart brengen van potentiële netwerkpartners.
5. In een aantal gesprekken met netwerkpartners 'het eerste net ophalen'.
6. Aanbevelingen formuleren.
7. Programma voorstellen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft welke crisisscenario's het best geschikt zijn om een maatschappelijk netwerk te vormen. Met deze maatschappelijke behoeftescenario's worden potentiële netwerkpartners in kaart gebracht. In hoofdstuk 2 wordt bepaald welke factoren van invloed zijn op het versterken van weerbaarheid en veerkracht. Uit deze 'knoppen' wordt een rode draad gedestilleerd die leidend is bij het formuleren van de aanbevelingen. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan. Hoofdstuk 4 doet een voorstel voor een programma-aanpak. De bijlagen geven achtergrondinformatie die gebruikt is bij deze verkenning.

# 1 Crisisscenario's en netwerkpartners

Voordat de relevante maatschappelijke organisaties in kaart kunnen worden gebracht (paragraaf 1.3), is het noodzakelijk te komen tot een werkdefinitie van de veelgebruikte begrippen weerbaarheid en veerkracht, passend in de context van rampen en crisisbeheersing (paragraaf 1.1). In paragraaf 1.2 zal worden ingegaan op het begrip crisis, de bijbehorende plannen en maatschappelijke behoeften.

## 1.1 Werkdefinitie

Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip maatschappelijke veerkracht (Engels: 'resilience') in de literatuur. De context bepaalt voor een groot deel wat hieronder verstaan wordt. Resilience kan bijvoorbeeld benaderd worden vanuit een persoon, organisatie, fysiek, psychologisch, sociaal of ecologisch. Definities van resilience omvatten doorgaans twee herkenbare elementen: het vermogen tot weerstand bieden (het blijven functioneren, niet omvallen) en het vermogen om terug te veren (naar het oude normaal of een nieuwe gewenste situatie). Deze twee vermogens worden in het Nederlands doorgaans respectievelijk weerbaarheid en veerkracht genoemd.

Boin et al. (2020) maken een onderscheid in bestuurlijke, institutionele en maatschappelijke veerkracht. De maatschappij wordt gevormd door een fijnmazig netwerk van burgers, bestuurders, overheden, bedrijven, belangengroepen en meer. Aangezien zowel bestuur, instituties als burgers gezamenlijk deel uitmaken van de maatschappij, spreek ik liever in zijn totaliteit van maatschappelijke veerkracht. Voor een diepgaandere beschouwing van de begrippen weerbaarheid en veerkracht, ook in relatie tot zelfredzaamheid, verwijs ik naar de lectorale rede van Van Duin (2011).

### **Werkdefinities**

Voor deze verkenning gebruik ik de volgende werkdefinities van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in de context van crises:

*Maatschappelijke weerbaarheid:* het incasseringsvermogen van een maatschappij in crisissituaties.

*Maatschappelijke veerkracht:* het vermogen van een maatschappij om na een crisis weer adequaat te kunnen functioneren.

Weerbaarheid + Veerkracht = Resilience



## 1.2 “Crisis, welke crisis?”

Om beter in beeld te krijgen welke maatschappelijke partners bij kunnen dragen aan het versterken van weerbaarheid en veerkracht helpt het om in kaart te brengen in welke crisis-situaties dat gevraagd wordt en wat van maatschappelijke organisaties gevraagd mag worden. Er bestaan landelijke crisisplannen en draaiboeken. Zijn onze landelijke crisisplannen en draaiboeken dekkend en bruikbaar?

### Landelijke crisisplannen en draaiboeken

Er bestaat binnen de EU consensus over de soorten crises waar de maatschappij zich op moet voorbereiden. De volgende crisistypen worden doorgaans genoemd:

- > klimaatverandering en extreem weer
- > natuurbranden
- > overstromingen
- > watertekorten en hitte
- > uitval van vitale processen
- > energie
- > communicatie
- > drinkwater en voedsel
- > grootschalige infecties / pandemie
- > militair conflict
- > cyberdreigingen.

Aanvullend daarop benadrukt de NAVO nog specifiek:

- > continuïteit van transportvoorzieningen
- > continuïteit van het functioneren van de overheid
- > het civiel ondersteunen van militaire processen
- > het accommoderen van massale mensenstromen.

De EU benoemt bovendien het belang van het op orde hebben van CBRN (chemische, biologische, radiologische of nucleaire) responscapaciteiten.

Nederland kent op dit moment de volgende Landelijke Crisis Plannen (LCP's) en draaiboeken:

- > Klimaat:
  - natuurbranden
  - hoog water en overstromingen
  - waterverdeling en droogte
  - extreem weer
- > Continuïteit vitale processen
  - elektriciteit
  - olie en gas
  - digitaal, communicatie
- > Extreem geweld en terrorisme
- > Infectieziekten
- > Straling
- > Militaire dreiging (in ontwikkeling).

Deze landelijke plannen dekken voor het grootste deel wat de Europese Commissie en andere lidstaten in het kader van de civiele bescherming ook als mogelijke dreigingen zien. Er zijn aandachtspunten. De aanpak bij CBRN-rampen en crises is beperkt uitgewerkt, met uitzondering van een pandemie. CBRN-incidenten worden genoemd in de LCP's Extreem geweld en terrorisme en in Straling. Deze zijn echter onvoldoende operationeel uitgewerkt voor een volledig dekkende landelijke aanpak.

Continuïteit van de voedselvoorziening wordt niet als vitaal proces beschouwd. Dat is begrijpelijk vanuit de optiek dat de productie van voedsel robuust is en niet snel verstoord zal raken. De voedseldistributie is echter wél kwetsbaar door de grote afhankelijkheid van logistiek en transport. Bij het blokkeren van distributiecentra bij protestacties bleek hoe snel onze voedselvoorziening verstoord kan raken. Gezien de volledig op efficiency ingerichte logistieke ketens en krapte in personeel en transportmiddelen is het de vraag of er in crisissituaties teruggevallen kan worden op voldoende logistieke capaciteit. Transport en logistiek verdienen meer aandacht in crisisscenario's.

### **Maatschappelijke behoeften**

Met de landelijke crisisplannen en draaiboeken als referentiekader is een aantal eerste gesprekken met mogelijke netwerkpartners aangegaan (zie punt 5 bij 'Aanpak', p.7). In die gesprekken bleek dat men bij crises graag een bijdrage kan en wil leveren. De hoe-vraag kwam daarbij snel naar voren. Hoe kunnen we een bijdragen leveren en wat is daarbij concreet nodig aan menskracht en middelen? Begrijpelijk natuurlijk, omdat netwerkpartners eigen taken en eigen werkprocessen hebben. Zij moeten kunnen inschatten of deze aansluiten bij het doel van crisisbeheersing. Het bleek al snel dat de huidige LCP's en draaiboeken op bovenregionaal en landelijk niveau onvoldoende houvast bieden om die vragen te kunnen beantwoorden.

De scenario's die in de LCP's en draaiboeken beschreven worden, zijn vaak specifiek gericht op een unieke ramp, dreiging of crisis. Denk bijvoorbeeld aan een natuurbrand, overstroming, aanslag en dergelijke. LCP's beschrijven verantwoordelijkheden en taken van traditionele netwerkpartners en de daarbij behorende sleutelbesluiten. Het ontbreekt aan gedetailleerdere scenario's waaruit gedestilleerd kan worden welke bijdrage andere partijen met hun capaciteiten en vermogens kunnen leveren.<sup>3</sup> De operationele consequenties zijn onvoldoende in kaart gebracht om aansluiting te kunnen vinden bij (mogelijke) netwerkpartners. Het ontbreekt in LCP's aan detailuitwerking om duidelijk te kunnen maken welke capabilities van maatschappelijke partijen gevraagd worden.

---

<sup>3</sup> LCP olie en gas gaat wel gedetailleerder in op operationele aspecten.

Incidenten, rampen en crises leiden doorgaans tot een relatief beperkt aantal generieke maatschappelijke behoeften of hulpvragen. Ongeacht de ramp, aanleiding of dreiging is er altijd behoefte aan een vorm van:

- > Evacuatie<sup>4</sup>
- > Opgeschaalde geneeskundige en psychosociale zorg
- > Basisbehoeften:
  - onderdak en persoonlijke verzorging
  - drinkwater en voeding
  - energie
  - communicatie en verwantencontact
- > Nafase en Herstel:
  - geneeskundig
  - psychisch
  - sociaal
  - financieel.

De maatschappelijke behoeften liggen op het terrein van basisbehoeften zoals veilige omgeving, eten en drinken, verwarming, zorg, contact en een vlot herstel ('dak, bed, bad, brood en smartphone'). Het voorbereiden op en het kunnen vervullen van deze generieke maatschappelijke behoeften zijn essentieel voor het versterken van weerbaarheid en veerkracht. Als daaraan voldaan kan worden, is het incasserings- en herstelvermogen van de maatschappij vele malen groter dan wanneer het daaraan ontbreekt.

Het bleek dat maatschappelijke organisaties en burgers in partnernetwerken op deze herkenbare en vaak essentiële behoeften aansloegen. De verbinding kwam gemakkelijker tot stand als deze onderwerpen ter sprake kwamen. Dat is niet verwonderlijk omdat deze organisaties en netwerken vaak ontstaan zijn om invulling te geven aan die behoeften. Met deze maatschappelijke behoeften is verder gewerkt aan het in kaart brengen van maatschappelijke organisaties.

**In het vervolg zal hier consequent gesproken worden over *netwerkpartners*. Dat zijn alle organisaties, bedrijven, overheden en vrijwilligers, kortom alle partijen, die een rol kunnen spelen bij de rampen- en crisisbeheersing van proactie tot en met nafase en herstel.**

### 1.3 Netwerkpartners die een rol kunnen spelen

Het in kaart brengen van netwerkpartners is een concrete aanbeveling aan het Veiligheidsberaad uit het IFV-rapport *Versterken van Veerkracht* (2020). De voorliggende opdracht is een logisch vervolg op de aanbevelingen uit dat rapport en geeft daarmee concreet invulling aan een aantal van de aanbevelingen. Om netwerkpartners in kaart te brengen wordt aanbevolen gebruik te maken van de typologie van Dynes en Quarantelli (1970). Boin et al. (2020, p.32-33) zeggen daarover:

"Dynes en Quarantelli concludeerden dat organisaties die zowel qua taak als qua structuur (organisatievorm) tijdens een incident weinig afwijken van hun normale functioneren,

<sup>4</sup> Onder evacuatie wordt voor de eenvoud ook schuilen en ontruimen verstaan.

gemiddeld genomen het meest succesvol optreden. Deze typologie beschrijft organisaties aan de hand van een tweetal variabelen: de taak van de organisatie en de structuur van de respons (Van Duin, 2011). De gedachte is dat wanneer de taak – die wordt verricht bij rampen en crises – aansluit bij het reguliere functioneren, de organisatie en personen dagelijkse ervaringen kunnen toepassen, wat ten gunste komt aan adequaat optreden. De structuurvariabele maakt zichtbaar dat wanneer afstemming en coördinatie binnen de organisatie aansluiten bij hoe de organisatie grosso modo functioneert in het alledaagse, de organisatie beter functioneert bij rampen en crises. Hier volgt een voorbeeld: als een gemeentelijke vervoersorganisatie normaal met een aantal bussen reizigers vervoert over een aantal vaste routes en ook in een bijzondere situatie zo ongeveer dat moet doen, zal dat allemaal redelijk goed kunnen verlopen. Het wordt echter lastiger wanneer deze vervoersorganisatie op heel andere plaatsen mensen moet gaan ophalen, andere routes moet gaan afleggen en ook bedlegerige patiënten moet vervoeren. De taken veranderen dan. Als deze vervoersorganisatie in een dergelijke kritieke situatie ook de verantwoordelijkheid krijgt over een vijftigtal bussen die gevorderd zijn van een private busonderneming die toevallig in dezelfde stad is gehuisvest, verandert daarnaast ook het nodige in de organisatiestructuur. Nu moet er het nodige geïmproviseerd worden, hetgeen adequaat optreden lastig maakt. Op basis van de twee genoemde variabelen onderscheiden Dynes en Quarantelli een viertal organisatietypen, die ten tijde van een ramp of crisis zichtbaar zijn:”

		Taken	
		Regulier	Niet-regulier
Structuur	Bestaand	<b>1. Gevestigde organisatie</b> > brandweer, politie, ziekenhuizen etc.	<b>2. Uitbreidende organisatie</b> > transportsector, levensmiddelenindustrie etc.
	Aangepast	<b>3. Expanderende organisatie</b> > Rode Kruis, Leger des Heils, Reddingsbrigade etc.	<b>4. Emergente organisatie</b> > spontaan georganiseerde vrijwillige netwerken

Veel van de maatschappelijke behoeften worden in de crisisbeheersing vervuld in processen als bevolkingszorg, nafase en herstel. In een eerste poging is geprobeerd langs deze maatschappelijke behoeften met gebruikmaking van het model van Dynes en Quarantelli netwerkpartners te identificeren. Wat nu volgt is slechts een eerste grofmazige inventarisatie. Het verdient aanbeveling om gezamenlijk met netwerkpartners deze netwerken nauwkeuriger in kaart te brengen. De volgende organisaties en netwerken leveren een bijdrage of kunnen deze leveren bij:

## Evacuatie en schuilen

- > Professionele hulpverleners<sup>5</sup>
  - > Min JenV
  - > Min Def
  - > Min IenW,
  - > Min 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
  - > Ready to help
  - > Veterans Search Team
  - > Dierenambulance
  - > Watersportverenigingen
  - > Duikverenigingen

<sup>5</sup> De professionele hulpverleners van de algemene kolom zijn bij iedere ramp of crisis betrokken: meldkamer, politie, brandweer, ambulancezorg, veiligheidsregio (crisisbeheersing, GHOR, risicocommunicatie), gemeente (bevolkingszorg en crisiscommunicatie). Deze organisaties zijn daarom in de overzichten 'professionele hulpverleners' genoemd.

## Opgeschaalde geneeskundige en psychologische zorg

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

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

## Drinkwater en voeding

- > Professionele hulpverleners
- > Min JenV
- > Min IenM
- > VEWIN
- > Transportbedrijven
- > Supermarkten
- > Rode Kruis
- > Leger des Heils
- > Ridderlijke Orden
- > Ngo's actief in hulpverlening
- > Ready to help
- > Vrijwilligersnetwerken
- > Geloofsgemeenschappen
- > Sportverenigingen
- > Ad hoc



## Onderdak, voeding, persoonlijke verzorging en hygiëne (basisbehoeften)

- > Professionele hulpverleners
- > Min JenV
- > Min Def
- > Min BZK
- > Internationale bijstand
- > Verzekeraars / Salvage
- > 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
- > Min JenV
- > Min EZK
- > Min Def
- > Publieke (nood)communicatienetwerken
- > Telecombedrijven
- > Netwerkbeheerders
- > Koeriersdiensten
- > Grote sociale netwerken (Meta, Google)
- > Leveranciers van:
  - Generatoren
  - Wifi-oplossingen

- > Rode Kruis
- > Dares
- > Ready to help
- > Vrijwilligersnetwerken
- > Geloofsgemeenschappen
- > Sportverenigingen
- > Ad hoc



## Nafase en Herstel (geneeskundig, psychisch, financieel, sociaal)

- > Professionele hulpverleners
  - > Min JenV (WTS, nazorgproces)
  - > Min Fin
  - > Min EZK
  - > Min LNV
  - > Min 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

Ngo's actief in noodhulp en humanitaire hulpverlening zijn bijvoorbeeld:

Leden Dutch Relief Alliance	Leden Partos (* = zijn geen lid van Dutch Relief Alliance)	Ridderlijke Orden
> CARE Nederland	> CARE Nederland	> Soevereine Militaire Hospitaal Orde van Malta
> Cordaid	> Cordaid	> Johanniter Orde
> Dorcas	> Dorcas	> Ridderorde van het Heilig Graf van Jeruzalem
> Oxfam Novib	> Habitat for Humanity *	> Ridderlijke Duitse Orde, Balije van Utrecht
> Plan International	> Healthnet TPO *	
> Red een kind	> Kerk in actie *	
> Save the Children	> World Coaches *	
> SOS Kinderdorpen	> Leger des Heils *	
> Stichting Vluchteling	> Leprazending *	
> Tearfund	> Mercy Corps *	
> Terre des Hommes	> Mondiaal FNV *	
> War Child	> Vereniging NEDWORC *	
> World Vision	> Oxfam Novib	
> ZOA	> 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	

## 2 Maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht bij crises versterken

Maatschappelijke organisaties kunnen samen met de traditionele hulpverleningsorganisaties gezamenlijk werken aan het versterken van weerbaarheid en veerkracht bij rampen en crises. Het is dan zaak om de bepalen hoe dat bereikt kan worden, met andere woorden: 'aan welke knoppen gedraaid kan worden'.

### Versterken van crisisbeheersing

Op basis van verschillende crisisevaluaties kan gesteld worden dat crisisbeheersing versterkt wordt door in ieder geval te investeren in de 5 'klassieke' schakels in de veiligheidsketen:

- > Proactie: het structureel voorkomen van onveiligheid.
- > Preventie: het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan door het doorvoeren van preventieve maatregelen in een bepaald gebied, onder andere door aan vergunningen voorwaarden te verbinden met het oog op veiligheid.
- > Preparatie: het daadwerkelijk voorbereiden op de bestrijding van mogelijke aantasting van de veiligheid, onder andere door het opstellen van en het oefenen met aanvals- en rampenplannen. Daaronder valt o.a het ontwikkelen van scenario's en daarin met name kennis over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en capabilities (planvorming), het opbouwen en onderhouden van netwerken, zorgen voor voldoende capabilities, gebruikmaken van 'derden' zoals vrijwilligers en Ngo's, het inbouwen van redundancy, modulariteit en diversificatie, trainen en oefenen, het monitoren van risico's, zorgen voor goede data-infrastructuur, stimuleren van zelfredzaamheid, risicocommunicatie.
- > Repressie: het bestrijden van onveiligheid en het verlenen van hulp in acute noodsituaties. Daaronder valt o.a. het werken vanuit een gezamenlijk operationeel beeld, zorgdragen voor gecoördineerde operaties en inzet, kennis van verantwoordelijkheden, effectieve command and control, leiderschap, crisiscommunicatie.
- > Nafase en Herstel: het reactiveren van het dagelijks leven, en in geval van catastrofale schade zelfs om het opnieuw opbouwen van een samenleving met een acceptabel dienstenniveau. Daaronder valt o.a. het zorgdragen voor vlot en duurzaam herstel, leren en innoveren en kennis uitwisselen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Acute crises worden doorgaans na afloop door hulpverleningsdiensten of kennisinstituten geëvalueerd. De scope van deze evaluaties betreft met name de voorbereiding op en de uitvoering van de 'warme fase'. Het komt veel minder voor dat gekeken wordt naar maatschappelijke veerkracht in de nazorg- en herstelfase. Daarom is in de literatuur vaak meer informatie te vinden over weerbaarheid dan over veerkracht.

## **‘Weerbaarheidsknoppen’**

TNO heeft in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid een onderzoek gedaan naar meetbare factoren die weerbaarheid kunnen vergroten: Duijnhoven et al. (2014). De vraag was hoe weerbaarheid te meten en aan welke ‘knoppen’ gedraaid kan worden om weerbaarheid op een positieve manier te beïnvloeden. Men kwam tot de volgende grootheden (‘kapitalen’) waarbij het kwaliteitsniveau de weerbaarheid bepaalt:

- > **Institutioneel kapitaal**
  - Rechtssysteem
  - Openbaar bestuur
  - Hulporganisaties
  - Instituties en bedrijfsleven
  
- > **Sociaal en individueel kapitaal**
  - Maatschappelijke competenties burger
  - Zelfredzaamheid burger
  
- > **Natuurlijke leefomgeving kapitaal**
  - Ecosysteemdiensten
  
- > **Infrastructureel kapitaal**
  - Voedselvoorziening
  - Drinkwatervoorziening
  - Betalingsverkeer
  - Afvalverwerking
  - Energievoorziening
  - Informatie- en Communicatie
  - Gezondheidsvoorzieningen
  - Transportinfra
  - Voorraad noodgoederen en opvang
  - Beheer fysieke leefomgeving
  - Ruimtelijke inrichting
  
- > **Economisch kapitaal**
  - Economisch systeem.

Deze kapitalen hebben allemaal in meer of mindere mate invloed op de eerder genoemde maatschappelijke behoeften. Wat dit onderzoek onder andere duidelijk maakt, is dat het meten en beïnvloeden van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht complex is. Inzicht in de samenhang van de verschillende kapitalen is essentieel voor een goed begrip van weerbaarheid. Veel netwerkpartners zijn daarbij betrokken. Geadviseerd wordt om samen met netwerkpartners scenario’s te ontwikkelen waarin de samenhang verduidelijkt wordt. Het belang van het in kaart brengen van de staat (capabilities) van de verschillende kapitalen wordt benadrukt.

## **‘Knoppen’ van veerkracht**

Het versterken van veerkracht vraagt om expliciete keuzes en gerichte inspanningen op bestuurlijk, institutioneel en/of maatschappelijk gebied. De volgende aanbevelingen zijn aan het Veiligheidsberaad gedaan (Boin et al., 2020, p. 6):

- > Kies voor veerkracht: veiligheidsregio's moeten de wenselijkheid van veerkracht expliciet ter discussie te stellen.
- > **Verbeter de detectie en monitoring:** veiligheidsregio's moeten de 'gevoelstemperatuur van de samenleving' in reactie op de uitval van voorzieningen kunnen monitoren en duiden. De bestaande informatiemanagementcapaciteiten zullen in dit licht moeten worden gezien.
- > Werk aan bestuurlijke veerkracht: opleidingen, trainingen en oefeningen voor bestuurders en operationeel leiders moeten beter worden toegesneden op deze vorm van strategisch leiderschap.
- > Werk aan institutionele veerkracht: maak een **netwerkanalyse** op basis van de bijdrage van verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de crisisbeheersing, maak afspraken en ontwikkel een strategie om het **netwerk te onderhouden**.
- > Werk aan maatschappelijke veerkracht: veiligheidsregio's kunnen structureel in beeld brengen welke **vrijwilligersnetwerken** bestaan en wat de bereidheid daarvan is om deel te nemen aan activiteiten op het gebied van preparatie, respons en nafase. Het gaat daarnaast om het creëren van **verbindingen** en nieuwe structuren.
- > Doordenk planningscapaciteiten: veiligheidsregio's kunnen **plannen opstellen, die het versterken van veerkracht ondersteunen**. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan een 'nulmeting veerkracht' en een 'programmavoorstel versterken veerkracht'. Het is wenselijk hiervoor gezamenlijk een model te ontwikkelen.

### Civiele bescherming bij de burens<sup>7</sup>

Een blik over de grens kan ook helpen bij het vraagstuk hoe om te gaan met maatschappelijke organisaties bij het versterken van weerbaarheid en veerkracht. Ten eerste valt op dat in het buitenland, in lijn met het beleid van de EU, in deze context over civiele bescherming ('civil protection') gesproken wordt. Civiele bescherming is echter een begrip dat in Nederland niet vaak (meer) gebruikt wordt.<sup>8</sup>

In algemene zin valt op dat civiele bescherming kan vallen onder centrale aansturing van verschillende verantwoordelijke ministeries, variërend van de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie tot zelfs een eigen ministerie van Civiele Defensie. Vrijwel alle Europese landen hebben landelijke organisaties die specifiek op civiele bescherming beleid ontwikkelen en voor de uitvoering daarvan zorgdragen. De uitvoering is, net als in Nederland, merendeels gedecentraliseerd naar lokaal of regionaal niveau met mogelijkheid tot opschaling en landelijke coördinatie of sturing in de warme fase.

Ten aanzien van de omgang met maatschappelijke organisaties valt op dat in alle stelsels op enige manier de samenwerking met (een netwerk van) publieke en private partners, vrijwilligers en Ngo's beschreven is. In veel stelsels hebben netwerkpartners een formele, vaak wettelijke, status met omschreven rollen en taken. In diverse stelsels is sprake van verregaande bevoegdheden van overheden om netwerkpartners aan het doel van civiele bescherming te binden.

Doorgaans zijn aansprakelijkheid en compensatie voor netwerkpartners geregeld. In veel landen wordt nadrukkelijk benoemd welke informatie gedeeld mag en moet worden om civiele bescherming te kunnen borgen en tegelijkertijd privacy te kunnen beschermen.

<sup>7</sup> Zie bijlage 4 Civiele bescherming en veerkracht in Europa.

<sup>8</sup> Zie Bijlage 5 Nederland en civiele bescherming.

In sommige landen zijn civiele beschermings- of resilience netwerken opgericht.

### Rode draad

Het valt op dat een aantal zaken om crises beter te kunnen beheersen veelvuldig in evaluaties en onderzoeken genoemd wordt. Deze onderwerpen zijn logischerwijs ook terug te vinden in ambities van de relevante strategieën.<sup>9</sup> Daarin is een rode draad te herkennen. Leidend bij het doen van verdere aanbevelingen voor het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht zijn in ieder geval:

- > In alle stappen van de veiligheidsketen (p16) intensief samenwerken in een netwerk met alle relevante spelers in de maatschappij: overheid, vitale aanbieders, bedrijfsleven, Ngo's, vrijwilligers, burgers et cetera.
- > Dit maatschappelijke netwerk blijvend in stand houden en de cyclus blijven doorlopen.
- > 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.

---

<sup>9</sup> Zie vetgedrukte passages in bijlagen 2 en 3: strategische kaders internationaal en nationaal.

# 3 Aanbevelingen

Zoals vermeld, zijn met verschillende (potentiële) netwerkpartners gesprekken gevoerd. De centrale vraagstelling daarbij was wat nodig is om te komen tot een weerbare en veerkrachtige samenleving in de eerder beschreven context van bovenregionale en landelijke crises. Er is een eerste beeld verkregen van een antwoord op die vraag. Dit beeld is nog niet compleet, maar leidt wel tot een aantal interessante observaties en aanbevelingen.

## 3.1 Netwerk

Netwerkpartners die een bijdrage (kunnen gaan) leveren aan maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht hebben vaak een taak of doelstelling op het gebied van of grenzend aan hulpverlening en zorg. Daar zijn deze organisaties of netwerken vaak voor opgericht en ingericht. De primaire aandacht gaat uit naar het vervullen van concrete persoonlijke behoeften zoals huisvesting, drinkwater, voeding, energie en zorg.

De landelijke rampen- en crisisplannen zijn vaak opgebouwd vanuit een dreiging, een ramp, uitval of aanval, en minder vanuit een maatschappelijke behoefte als gevolg van een ramp of crisis. Om een brug te slaan naar de wereld van netwerkpartners kan scenario- of planvorming beter toegesneden worden op de hulpverleningsvragen die generiek volgen uit verschillende ramp- en crisistypen. Dat zijn in ieder geval: evacuatie; acute geneeskundige en psychosociale zorg, basisbehoeften zoals onderdak, persoonlijke verzorging, drinkwater, voeding, communicatie, verwantencontacten, nafase en herstel.

### Aanbeveling

*Ontwikkel **maatschappelijke behoeftescenario's** ten behoeve van gezamenlijke planvorming. Laat die de verbinding gaan vormen tussen de LCP's en de (hulpverlenings-) processen van netwerkpartners.*

In gesprekken met verschillende organisaties overheerste over het algemeen een positieve houding ten aanzien van het meewerken in de crisisbeheersing. Het belang van hulpverlening wordt onderschreven en ook de eigen rol wordt als waardevol gezien. De bereidheid om bij te dragen aan de maatschappelijke opgave lijkt groot. De vraag komt dan al snel op tafel welke bijdrage nodig is en wat gevraagd wordt in de samenwerking. De hoe-vraag staat centraal. Hoeveel capaciteit is er nodig? Welke expertise? Hoe lang kan het gaan duren? Welke middelen zijn daarbij nodig? Heeft men training nodig?

Die vragen zijn eigenlijk nog niet goed te beantwoorden, waardoor een volgende stap in de samenwerking uitblijft. Dit komt onder andere, omdat er tot operationeel niveau geen uitgewerkte scenario's bestaan van landelijke of bovenregionale crises. De LCP's gaan weliswaar in op verantwoordelijkheden, bevoegdheden en sleutelbesluiten, maar daarin wordt hoogstens op hoofdlijnen de uitvoering beschreven. De focus ligt sterk op de rol van overheden, traditionele hulpdiensten en vitale processen. Een nadere beschrijving van de

uitvoering en zeker van de rol van niet-traditionele partners ontbreekt veelal. Voor het goed kunnen verbinden van een breder palet van maatschappelijke organisaties en netwerken is het wenselijk maatschappelijke behoeftescenario's goed uit te werken en tot op de uitvoeringsaspecten concreet te maken.

### Aanbeveling

*Werk **maatschappelijke behoeftescenario's** gezamenlijk met netwerkpartners uit tot een detailniveau dat aansluit bij de werkprocessen van die partners.*

Diverse netwerkpartners spelen al een rol bij crises. Er zijn echter ook potentieel relevante partners die minder of totaal niet bekend zijn. Eerder heeft het NIPV aan het Veiligheidsberaad geadviseerd te werken aan institutionele veerkracht: "Maak een netwerkanalyse op basis van de bijdrage van verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de crisisbeheersing; maak afspraken en ontwikkel een strategie om dat netwerk te onderhouden. Breng in beeld welke vrijwilligersnetwerken bestaan en wat de bereidheid is tot deelname aan activiteiten op het gebied van preparatie, respons en nafase. Het gaat daarnaast om het creëren van verbindingen en nieuwe structuren" (Boin et al, 2020, p.6). Het gaat dus om het breed in beeld krijgen van organisaties, variërend van professionele hulpverleners, Ngo's en bedrijfsleven tot vrijwilligersnetwerken.

Er bestaan op dit moment bestuurlijke netwerkkaarten en bevoegdheidenschema's voor crisisbeheersing.<sup>10</sup> Die zijn bestuurlijk ingestoken en beschrijven bevoegdheden en verantwoordelijkheden van traditionele (hulpverlenings)organisaties en besturen. Er is echter onvoldoende zicht op het bredere netwerk van partners die ook een rol kunnen spelen. De bestuurlijke netwerkkaarten en bevoegdheidenschema's kunnen verbreed worden naar maatschappelijke netwerkkaarten om zoveel mogelijk netwerkpartners en daarmee maatschappelijke capabilities in kaart te brengen.

Bijzondere aandacht is nodig voor de netwerkpartners uit het bedrijfsleven. De overheid vindt het niet eenvoudig om het bedrijfsleven te zien als hulpverleningspartner. Dit komt met name door het hardnekkige beeld bij de overheid dat bedrijven slechts commercieel gedreven zijn en het onderste uit de kan willen halen. Daarnaast speelt de vrees dat de overheid in het aangaan van relaties met bedrijven de vigerende aanbestedingsregels kan overtreden.

### Aanbeveling

*Ontwikkel gezamenlijk met netwerkpartners **maatschappelijke netwerkkaarten** met als doel zo breed en diepgaand als mogelijk de netwerkpartners, de bevoegdheden en de capabilities in kaart te brengen die nodig zijn bij rampen en crises.*

De EU en de VN bepleiten te werken met lokale netwerken die de weerbaarheid en veerkracht kunnen versterken. Deze 'Local Resilience Platforms' hebben de meeste impact als ze gedragen worden binnen een lokale gemeenschap. In Groot Brittannië voert men specifiek beleid op het versterken van resilience op lokaal niveau.<sup>11</sup> Dit heeft geleid tot mooie lokale initiatieven zoals 'The London Resilience Partnership' en 'The Voluntary Sector Civil

<sup>10</sup> <https://nipv.nl/bestuurlijke-netwerkkaarten-en-bevoegdheidenschemas/>.

<sup>11</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-resilience-framework-2023-implementation-update>.

Protection Forum'. De VN stimuleert het initiatief van 'Resilient Cities'<sup>12</sup>; dit heeft nationaal navolging gekregen in bijvoorbeeld 'Resilient Rotterdam'<sup>13</sup>, 'Amsterdam Smart City'<sup>14</sup> en 'Resilient The Hague'.<sup>15</sup>

De vraag is of de focus op rampen en crisisbeheersing bij het publiek voldoende energie genereert en aandacht trekt om te komen tot lokale resilience netwerken. Dat zal niet eenvoudig zijn, omdat de gemiddelde burger in Nederland weinig met rampen en crises in aanraking komt. Gemeenten en veiligheidsregio's zijn de aangewezen partners om daartoe het initiatief te nemen. De processen van bevolkingszorg, nafase en herstel zijn processen die dicht bij de burger, op lokaal niveau, georganiseerd zijn. Daar worden immers de hulp en ondersteuning geleverd die aansluiten bij de persoonlijke behoefte. Dat is lokaal maatwerk waarbij samengewerkt wordt met verschillende partners in vaak fijnmazige lokale netwerken. Deze netwerken kunnen de basis vormen voor of kunnen al beschouwd worden als lokale resilience platforms.

Op de Caribische eilanden van ons koninkrijk is dat anders. Daar is men, zeker op de bovenwindse eilanden vanwege het risico van orkanen, veel bewuster van natuurrampen en uitval van vitale voorzieningen. Op de eilanden is het sociale weefsel bovendien veel sterker geweven, omdat men daar meer op elkaar aangewezen is. Ieder eiland vormt als het ware een resilience platform op zich.

Het in stand houden van dit soort platforms vereist continue aandacht, een sterke visie, leiderschap en voldoende middelen. Het koppelen van het thema maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht aan bredere sociaal-maatschappelijke onderwerpen kan helpen dit soort initiatieven succesvol te laten zijn. Het succes hangt ook sterk af van de lokale behoefte en ervaren crisis. Zo kan die bijvoorbeeld, vanwege recente ervaringen, in Groningen en Limburg groter zijn dan elders.

### **Aanbevelingen**

*Onderzoek op welke manier het beste bijgedragen kan worden aan de totstandkoming van lokale **resilience platforms**.*

*Stimuleer en ondersteun lokale initiatieven tot vorming daarvan. Maak gebruik van de ervaringen die al elders opgedaan zijn.*

Een bijzondere rol als resilience platform kunnen de brandweerposten als het fijnmazige lokale netwerk van de veiligheidsregio's spelen. Bij de uitval van KPN met gevolgen voor de bereikbaarheid van 112 bleken de brandweerposten uitermate geschikt om te functioneren als punt waar spoedmeldingen gedaan konden worden en als informatiepunt. Er gaan stemmen op deze taak structureel te beleggen bij brandweerposten.<sup>16</sup>

De brandweerposten kunnen ook een belangrijke rol vervullen buiten een ramp of crisis in de koude fase. De brandweerposten staan zowel fysiek als qua beleving dicht bij de burger.

<sup>12</sup> <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/UN-Resilience-Guidance-Final-Sept.pdf>.

<sup>13</sup> <https://www.resilientrotterdam.nl/>.

<sup>14</sup> <https://amsterdamsmartcity.com/>.

<sup>15</sup> <https://resilientthehague.nl/>.

<sup>16</sup> <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1358904919/gebrand-op-noodhulp-brandweer-nederland-wil-grotere-rol-spelen-in-crisissituaties>.



Meer dan tachtig procent van de repressieve brandweermensen is per slot van rekening vrijwilliger. De brandweerposten kunnen bij uitstek gebruikt worden als lokale verbindingpunten met de burger. Willen die plekken ook voelen als iets van en voor de burger, dan zullen ze echter vaker hun deuren moeten openen dan bij een uitruk of uitval van voorzieningen. Op veel posten gebeurt dat al bijvoorbeeld tijdens 112- of brandveiligheidsdagen. Op die dagen kan met informatie- en kennisoverdracht bijgedragen worden aan risicoperceptie bij en preparatie van de burger. De brandweerposten kunnen zich ontwikkelen tot een 'burgerplatform' voor persoonlijke veiligheid. Het is dan voor burgers al op voorhand duidelijk waar ze tijdens rampen en crises naartoe kunnen voor fysiek contact en informatie.

#### **Aanbeveling**

*Onderzoek (in het kader van het bouwen van lokale resiliencenetwerken) nieuwe taken en rollen van **brandweerposten** als 'burgerplatform' in zowel de koude als de warme fase.*

Vanzelfsprekend kost het invullen van deze taken op brandweerposten capaciteit en inzet. Die capaciteit hoeft evenwel niet ten koste te gaan van de inzet van repressief brandweerpersoneel. Er kan gebruikgemaakt worden van niet-repressief personeel binnen de brandweer en de veiligheidsregio. Daarnaast kan gedacht worden aan het verbinden van post-actieven. Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van voormalige hulpverleners zoals politiepersoneel, ambulanceverpleegkundigen of brandweermensen, want die kennen het klappen van de zweep tijdens een crisis. Dit pleit voor een door de veiligheidsregio's te ontwikkelen beleid op het opzetten van een netwerk van post-actieven om een in potentie effectief inzetbaar netwerk in beeld en actief betrokken te houden. Daarbij kan met een schuin oog gekeken worden naar het veteranenbeleid van het ministerie van Defensie of naar de Nationale Zorgreserve in de zorgsector. Bijkomend voordeel is dat daarmee toch al maatschappelijk actieve mensen, die vaak ook al een rol spelen in lokale sportverenigingen, bij het Rode Kruis of bij een reddingsbrigade, een logische verbinding kunnen vormen met andere netwerkpartners.

#### **Aanbeveling**

*Onderzoek nut en noodzaak van het voeren van **post-actieven beleid** bij de veiligheidsregio's om daarmee een netwerk van vrijwilligers op te bouwen.*

### **3.2 Bevolkingszorg, Nafase en Herstel**

Voor het versterken van de weerbaarheid en veerkracht zijn de taken en processen van bevolkingszorg (de oranje kolom), nafase en herstel essentieel. Dat zijn immers processen die betrekking hebben op de eerder gepropageerde hulpverleningsprocessen zoals (nood)huisvesting, drinkwatervoorziening, geneeskundige en psychosociale zorg. Wanneer deze processen effectief zijn en vlot verlopen, kunnen burgers en bedrijven weer snel hun leven of hun bedrijfsvoering oppakken.

De taken op het gebied van bevolkingszorg zijn bij de gemeenten belegd. Bevolkingszorg heeft binnen gemeenten en veiligheidsregio's dan ook op veel plekken een verschillende positie en een wisselend kwaliteitsniveau. In de professionalisering en doorontwikkeling van

bevolkingszorg worden goede resultaten geboekt. Zo is in 2023 het uniform kwaliteitskader bevolkingszorg door het Veiligheidsberaad vastgesteld.<sup>17</sup> Desalniettemin is er volgens de commissie Muller behoefte aan een duidelijke wettelijke omschrijving van de taken rond bevolkingszorg en regie op de uitvoering van de taken door de veiligheidsregio.

Binnen de bevolkingszorgprocessen bestaan de meeste contacten tussen overheid en netwerkpartners die kunnen bijdragen aan maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. Netwerkpartners geven aan dat het ontbreekt aan landelijke regie op bevolkingszorg en constateren dat er geen aanspreekpunten zijn op bovenregionaal of landelijk niveau. Een duidelijke positionering van de bevolkingszorgtaken onder regie van veiligheidsregio's en onder landelijke regie voor landelijke crises is wenselijk. Dit is ook wenselijk om bovenregionaal en landelijk meer slagkracht te kunnen organiseren.

Voor de maatschappelijke veerkracht is het essentieel dat het proces van nafase en herstel goed georganiseerd is. De bevolkingszorgtaken sluiten naadloos aan op de taken die in deze fase door gemeenten en hulpverleningsorganisaties uitgevoerd worden. Nafase en herstel wordt gezien als een proces volgend op de warme fase van crisisbeheersing waarbij 'reguliere instanties' aan zet zijn. Reguliere instanties werken vanuit eigen specifiek omschreven taakgebieden. Het is geen zekerheid dat gezamenlijk of in ieder geval in afstemming tussen partijen opgetreden wordt, maar er zijn wel goede voorbeelden van een gecoördineerde aanpak. Zo is na het neerhalen van vlucht MH17 bewust gekozen voor een gecoördineerd programma. Familierechercheurs kregen voor betrokkenen een belangrijke spilfunctie. In nauwe samenwerking tussen verschillende instanties is onder andere gewerkt aan verbinding, rouwverwerking en het bieden van psychologische hulp. Ook voor q-koortspatiënten is er gekozen voor langdurige ondersteuning in de nafase (q-support en c-support). Aangezien de taken op het gebied van crisisbeheersing, bevolkingszorg, nafase en herstel met elkaar verweven zijn, is intensieve samenwerking voor beleidsontwikkeling tussen betrokken ministeries (in ieder geval JenV, BZK, VWS en EZK), het veiligheidsberaad en de VNG van belang.

Met meer regie en landelijke sturing bestaat het gevaar dat inbreuk gedaan wordt op de lokaal bestaande oplossingen. Het is essentieel de lokale aanpak in stand te houden, te waarderen en te ondersteunen. Het is dan ook de kunst om de processen bevolkingszorg, nafase en herstel dicht bij de burger te blijven organiseren binnen kaders van heldere taakomschrijving en kwaliteitsborging en noodzakelijke coördinatie bij landelijke opschaling.

### Aanbevelingen

*Geef de processen binnen **bevolkingszorg, nafase en herstel** de landelijke aandacht die ze behoeven en zorg voor landelijke regie op deze processen. Onderken het belang van samenhang tussen de processen crisisbeheersing, bevolkingszorg, nafase en herstel.*

*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 de eerder geadviseerde maatschappelijke behoefte scenario's.*

<sup>17</sup> [https://www.vrbzo.nl/wp-content/uploads/2023/12/ag-4g\\_Bijlage-1-V005-2023-1-Eindadvies-UKB-Bevolkingszorg.pdf](https://www.vrbzo.nl/wp-content/uploads/2023/12/ag-4g_Bijlage-1-V005-2023-1-Eindadvies-UKB-Bevolkingszorg.pdf).

Het behoeft weinig betoog dat een snelle en ter zake doende schadeafhandeling de veerkracht van de samenleving versterkt. Hoe eerder men weer in staat is de eigen woning te betrekken of het bedrijf weer te kunnen laten draaien, hoe sneller men weer het leven kan oppakken. De schadeafhandeling van de overstromingen in Limburg en Noord-Brabant, alhoewel voortvarend door verzekeraars en overheid opgepakt, maakt duidelijk dat dit van zeer groot belang is. Diverse evaluaties daarvan lopen nog. De resultaten zullen een goed beeld op kunnen leveren van de verbeterpunten. In ieder geval is al op basis van de evaluatie van AEF geconcludeerd dat de schade-afhandeling geholpen is bij reële verwachtingen en een heldere uitleg, één loket, indien nodig bevoorschotting en snelle afhandeling.<sup>18</sup> Wat ook helpt is dat verzekerden niet verrast worden door hun verzekeraars over de dekking van de polis. Het Verbond van Verzekeraars ziet dit belang ook en is betrokken in het verbeterproces. Zaken moeten doen met twee partijen die een rol spelen bij de schade-afhandeling, de verzekeraars en de Rijksoverheid, is voor gedupeerden lastig. Eén loket heeft de voorkeur. Of en hoe dit te organiseren is onderwerp van onderzoek bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De veerkracht van burgers en bedrijven wordt ook vergroot door een snelle eerste financiële hulp ('eerste beredding' genoemd). Daarvoor hebben de verzekeraars gezamenlijk de stichting Salvage<sup>19</sup> opgericht. Stichting Salvage verleent de eerste hulp aan gedupeerden bij schade door brand, blikseminslag, explosie, water, storm en/of aanrijding namens de gezamenlijke verzekeraars in Nederland. Direct na de klap is deze stichting het loket voor gedupeerden. De stichting draagt na de eerste beredding de dossiers over aan de verzekeraars. Salvage heeft een duidelijke rol, maar die rol is niet overal even bekend. Zo bleek tijdens de overstroming in Limburg Salvage niet goed haar beoogde rol op te kunnen pakken. Salvage zit bij de meeste, maar niet alle veiligheidsregio's in de meldkamers 'onder de knop'.

### Aanbevelingen

*Zorg bij schade voor snelle afhandeling via één loket voor gedupeerden.*

*Zorg voor een landelijk uniforme rol, positie en inzetprotocol voor Salvage. Informeer gedupeerden tijdig en besteed in risico- en crisiscommunicatie aandacht aan de rol van Salvage bij de eerste beredding.*

## 3.3 Regelgevend Kader

De wetgever stelt hoge eisen aan informatiedeling. Veel van de netwerkpartners zijn semi-publiek of privaat. Het is voor samenwerkende partners niet eenvoudig om te bepalen of informatie gedeeld mag worden en onder welke voorwaarden. De commissie Brouwer oordeelt bijvoorbeeld kritisch over de informatievergaring en -deling van het 'Land Information Manoeuvre Centre' (LIMC) van het ministerie van Defensie tijdens de coronacrisis.<sup>20</sup> Om te voorkomen dat de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) worden overtreden, wordt in toenemende mate op veilig gespeeld en minder informatie

<sup>18</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/16/tk-bijlage-eindrapport-afhandeling-waterschade-zuid-nl>.

<sup>19</sup> <https://stichtingsalvage.nl/>.

<sup>20</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/17/tk-bijlage-uit-het-zicht-conclusies-en-aanbevelingen-rapport-commissie-brouwer>.

gedeeld. Willen verschillende netwerkpartners effectief gezamenlijk komen tot monitoring en beeldopbouw en het kunnen delen van relevante informatie dan is daar specifieke doelgebonden regelgeving voor nodig. Het is belangrijk om bovendien te bezien of het mogelijk is kaders te scheppen voor het verplicht aanleveren van relevante informatie door derden en of er mogelijkheden zijn tot het opeisen van informatie in situaties van verhoogde spanning.

### **Aanbevelingen**

*Maak het voor netwerkpartners wettelijk mogelijk in koude, lauwe en warme fase gezamenlijk te beschikken over informatie ten behoeve van het voorkomen, bestrijden en beperken van de gevolgen van rampen en crises.*

*Onderzoek de behoefte en mogelijkheden om informatie verplicht aan te laten leveren in tijden van verhoogde spanning.*

Met het verbinden van netwerkpartners ter bevordering van de weerbaarheid en veerkracht zal er meer van deze partners verwacht worden. Dat kan betrekking hebben op de bijzondere capaciteiten of expertise die partners kunnen inzetten, maar ook op de rol die zij verwacht worden op zich te nemen. Het is wenselijk dat partners die een sleutelrol kunnen spelen ook duidelijk in die rol gepositioneerd worden. Op dit moment zijn alleen het Rode Kruis en de waterschappen bij wet genoemd. Het Rode Kruis heeft een eigen besluit, de waterschappen zijn genoemd in de Wet veiligheidsregio's. Maar de Reddingsbrigade met de Nationale Reddingvloot is bijvoorbeeld een partner die niet genoemd is. Dit kan leiden tot een onduidelijke rol, positionering, mandaat, inzet en financiële afhandeling.<sup>21</sup> In andere landen zijn organisaties die een cruciale rol kunnen spelen in de civiele bescherming vaak wel in de wet of onderliggende regelgeving genoemd. Denk daarbij aan reddingsdiensten, geneeskundige en psychosociale hulpdiensten en leveranciers van vitale voorzieningen, en aan georganiseerde verbanden van vrijwilligers.

### **Aanbeveling**

*Benoem netwerkpartners die een cruciale rol vervullen of kunnen vervullen bij crisisbeheersing in het regelgevende kader*

Bijzondere aandacht verdient de rol en positie van het Rode Kruis. Het Rode Kruis heeft in veel landen een wettelijk opgedragen taak in de rampen- en crisisbeheersing. In Nederland is dat niet anders. Het Rode Kruis heeft een eigen wettelijke status volgens het Besluit Rode Kruis van 1988. De taakomschrijving in het besluit is echter gedateerd en beschrijft de auxiliaire rol van het Rode Kruis die is ontstaan in oorlog- en conflictsituaties. De taken van het Rode Kruis hebben dankzij de veranderende crises echter een verbreding gekregen. Het Rode Kruis heeft een belangrijke plek als bijstandsverlener in hulpverlening en crisisbeheersing in Nederland, zoals Van der Varst (2023) constateert. Het Rode Kruis neemt steeds vaker een coördinerende rol, een rol die goed past en ook door netwerkpartners gewaardeerd wordt. Het Rode Kruis heeft daarnaast het initiatief genomen om een netwerk van vrijwilligers (Ready to Help) op te richten, dat geactiveerd kan worden bij rampen en crises. Die bredere taakopvatting draagt bij aan het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid en verdient actualisering en inkadering.

<sup>21</sup> <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>.



Rode  
Kruis

Rode Kruis

### Aanbeveling

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

Voor hulpverleners die beroepsmatig ingezet worden<sup>22</sup> en tijdens een inzet gewond raken of schade aan anderen toebrengen is de aansprakelijkheid geregeld via de arbeidsvoorwaarden. Voor mensen of organisaties die vrijwillig, gevraagd of ongevraagd, een bijdrage leveren is dat niet altijd even duidelijk. Het IFV heeft over dit onderwerp in 2018 een kennispublicatie gepubliceerd die nog steeds actueel is.<sup>23</sup> Daarin wordt gemeenten aanbevolen richtlijnen op te stellen voor het inzetten van burgers, te zorgen voor goede voorlopige en blijvende financiële regelingen en voor juridische bijstand. Het wordt daarmee aan de gemeenten of veiligheidsregio's overgelaten dit te regelen. De aansprakelijkheid, schadeafhandeling en eventuele compensatie bij de inzet van burgervrijwilligers zijn daarmee niet landelijk geregeld. Indien ook voor de grotere rampen en crises meer gebruik gemaakt zal worden van burgers en netwerken, is het noodzakelijk dat de inzet vlot kan verlopen en er duidelijkheid is over aansprakelijkheid, schadeafhandeling en compensatie.

### Aanbeveling

*Ontwikkel landelijke regelgeving op het gebied van **aansprakelijkheid, schade en compensatie** bij het inzetten van niet-beroepsmatig aangestelde hulpverleners en vrijwilligers.*

Het kabinet zet in op wettelijke borging van crisisbeheersing als cyclisch proces en wil investeren in kennisontwikkeling, opleiden, trainen en oefenen. Daarbij is het zaak om netwerkpartners goed te betrekken. Deze partners hebben vaak aanvullende kennis en capaciteiten en andere procedures dan de hulpdiensten. Om volledig gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van deze partners zullen zij een plek moeten krijgen in het cyclische proces. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor kennisuitwisseling, opleiden, trainen en oefenen. Meedoen in het cyclische proces en tegelijkertijd investeren in kennis, vaardigheden en leren vraagt veel van netwerkpartners. Dit heeft alleen kans van slagen als duidelijk is wat er van de netwerkpartners verwacht wordt en hoe de investeringen en inspanningen gedekt zullen worden.

### Aanbeveling

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

Meerdere vormen van bestuur zijn betrokken bij deze vorm van netwerksamenwerking in de crisisbeheersing, zoals landelijk bestuur, regionale besturen van de veiligheidsregio's, gemeenten, verenigingsbesturen, stichtingen en bestuurders van private bedrijven. Het zal niet eenvoudig om een gezamenlijke beweging te krijgen. Het voortouw zal moeten liggen bij de overheid. Gemeenten, besturen van veiligheidsregio's en ministeries zullen de handen

<sup>22</sup> Dat geldt ook voor brandweervrijwilligers die een aanstelling hebben.

<sup>23</sup> <https://archieff.nipv.nl/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/20181101-IFV-Kennispublicatie-Aansprakelijkheid-bij-burgerhulpverlening.pdf>.

ineen moeten slaan om een passend regelgevend kader te ontwikkelen. Daarbij kan zoveel mogelijk gebruikgemaakt worden van al bestaande regelingen, maar dat zal niet altijd voldoende zijn. Wat op gemeentelijk niveau geregeld is, moet niet nog eens een plek krijgen in een wet veiligheidsregio's en vice versa.

### 3.4 Operatie en inzet

Vaak wordt er voor het gemak van uitgegaan dat netwerkpartners wel kunnen werken binnen de structuur van reguliere hulpverleningsdiensten. Netwerkpartners hebben echter hun eigen taken en processen die zich niet altijd eenvoudig verhouden tot bestaande (commando)structuren en hulpverleningsprocessen.

Operationele inzet wordt vergemakkelijkt als de door de autoriteiten gevraagde inzet dicht tegen de reguliere taken en wijze van sturing van de netwerkpartners ligt. Gebruikmaken van wat de structuren en processen bij partners bieden, laat de inzet soepeler verlopen. Belangrijk is, dat men op de hoogte is van de staande processen en bijbehorende mandaten. Wie is bevoegd waarover wat te zeggen? Hoe lopen de sturingslijnen? Wat moet gecoördineerd worden? Onnodig te zeggen dat dit niet tijdens een inzet uitgezocht behoort worden, maar al van tevoren duidelijk moet zijn. Dat geldt des te meer voor netwerkpartners met een lage organisatiegraad of weinig commandostructuur, zoals het geval kan zijn bij vrijwilligersorganisaties.

#### Aanbevelingen

*Breng gezamenlijk in kaart welke (commando)structuren en werkprocessen er bij netwerkpartners bestaan. Breng in kaart welke bevoegdheden en mandaten partners hebben.*

*Ontwikkel operationele inzetkaders waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt op elkaars werkprocessen. Oefen de inzet en maak daarbij zoveel mogelijk gebruik van elkaars sterke punten.*

Een bijzondere vorm van samenwerking is die tussen de militaire en civiele autoriteiten, de zogenoemde civiel-militaire samenwerking. Een militair conflict is steeds minder denkbeeldig geworden. In dit soort scenario's waarbij ook de territoriale integriteit in het geding kan komen, is met name behoefte aan (militaire) slagkracht en voortzettingsvermogen<sup>24</sup> ter bescherming van de maatschappij. Inmiddels wordt samen met verschillende netwerkpartners door defensie gewerkt aan een landelijk crisisplan militaire dreiging.

Van oudsher heeft de krijgsmacht een formele bijstandstaak aan civiele autoriteiten. Daarnaast wordt steeds duidelijker dat er ook behoefte is aan het ondersteunen van militaire operaties met civiele capaciteiten. Beide werelden kennen eigen, vaak dominante, commandostructuren en specifieke bevoegdheden. In de samenwerking is het van belang dat men elkaars werkprocessen goed kent en dat een balans in wederzijdse ondersteuning gezocht wordt.

<sup>24</sup> Het vermogen om bij inzet langdurig slagkracht te leveren.

### Aanbeveling

*Werk naast de eerder genoemde maatschappelijke behoeftescenario's specifieke **militair-civiele scenario's** uit voor netwerkpartners die daar een rol in kunnen spelen.*

Bijzondere aandacht verdient de omgang met burgerinitiatieven. Deze zullen spontaan optreden en kunnen van grote waarde zijn voor het beheersen van de crisis. Aansprekende voorbeelden van dit soort initiatieven zijn de opruimactiviteiten na de ramp met de MSC Zoë in de Waddenzee of het opvangen van onderkoelde of oververhitte wandelaars tijdens de Vierdaagse. Ook vrijwilligers kunnen zich georganiseerd hebben in meer of minder gestructureerde samenwerkingsverbanden. Denk daarbij aan het 'Veterans Search Team' of 'Ready to Help' van het Rode Kruis. De reguliere hulpverleners moeten leren hoe hiermee om te gaan. Veiligheidsregio Fryslân heeft dit bijvoorbeeld in haar beleidsplan verwerkt en heeft een handreiking *Omgaan met spontane burgerinitiatieven*<sup>25</sup> ontwikkeld. TNO heeft in samenwerking met de veiligheidsregio Groningen het *Handboek burgerhulp voor hulpdiensten tijdens een crisis (2023)* gepubliceerd. Deze initiatieven verdienen landelijke aandacht en indien mogelijk een landelijke aanpak, wat in dit geval wil zeggen: niet alleen aandacht 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.*

Gecoördineerde inzet van eenheden draagt bij aan een effectieve rampen- en crisisbestrijding en daarmee aan maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. De multidisciplinaire opschaling van hulpdiensten is in Nederland geregeld via de veiligheidsregio's en via de GRIP-procedure. Bovenregionale coördinatie vindt in GRIP plaats door de bronregio. Monodisciplinair kennen de kolommen politie (NSGBO), defensie (DOPS) en brandweer (COLS) een vorm van landelijke coördinatie. Multidisciplinaire coördinatie op bovenregionale en landelijke inzet is niet ingeregeld. Zowel het NCC als het LOCC hebben die rollen niet. Er is geëxperimenteerd met bovenregionale en landelijke coördinatie (LOCC-Bovenregionaal en LOCC-Nationaal), maar dat is om verschillende redenen niet echt goed van de grond gekomen. Deze kwestie wordt nog pregnanter als men meer met andere landelijk opererende netwerkpartners wil gaan samenwerken. Denk daarbij in eerste instantie aan Rode Kruis, Reddingsbrigade, KNRM, KNMI, RIVM, waterschappen et cetera. Overigens is dit een uitdaging waar veel landen met een decentrale crisisstructuur mee geconfronteerd worden. In landen waar er meer sprake is van centraal gezag, is dit vaak wel geregeld en beschikt men over een landelijk (crisis)centrum van waaruit operationele coördinatie en sturing plaatsvinden.

### Aanbeveling

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

<sup>25</sup> <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/media/10166/operationele-werkwijze-spontane-burgerinitiatieven-def-versie.pdf>.



## 3.5 Gezamenlijke beeldopbouw

Het belang van gezamenlijke beeldopbouw is genoegzaam bekend. Dit komt uit diverse onderzoeken naar voren en wordt keer op keer bevestigd tijdens rampen en crises (bijvoorbeeld Covid19, de uitval van KPN met gevolgen voor 112, de overstromingen in Limburg, de spreiding van vluchtelingen). Van netwerkpartners wordt verwacht dat ze gezamenlijk een eenduidig beeld kunnen opbouwen. In de koude fase wordt de 'temperatuur' van de samenleving gemonitord en in de lauwe en warme fase wordt dit beeld opgeschaald naar een gezamenlijk operationeel beeld. Prioriteit is gegeven aan de gezamenlijke beeldopbouw door het inrichten van een Knooppunt Coördinatie Rijk-Regio (KCR2). In eerste instantie is dit samenwerkingsverband bedoeld voor de reguliere hulpverleningsorganisaties, maar dit zal verbreed worden naar netwerkpartners. Een gezamenlijk landelijk knooppunt voor crisisbeheersing (KCR2) schept daarvoor de organisatorische voorwaarden.

Tussen hulpdiensten en een aantal vitale partners wordt met de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCB)<sup>26</sup> netcentrisch gewerkt. Hiermee bevinden wij ons in vergelijking met veel landen in een gunstige positie. In andere landen lukt het namelijk nauwelijks om met meer dan alleen hulpverleningsdiensten een gezamenlijk beeld op te bouwen, en zelfs dat gaat soms moeizaam. Het concept van netcentrisch werken en het gebruik van LVCB hebben zich in de praktijk bewezen. Het is aan te bevelen om naast vitale partners en reguliere hulpverleningsdiensten ook andere netwerkpartners aan te laten sluiten.

### Aanbeveling

*Onderzoek en bepaal welke netwerkpartners een rol kunnen spelen bij **gezamenlijke beeldopbouw** in KCR2 en welke netwerkpartners netcentrisch aan kunnen en willen sluiten op LVCB om **netcentrisch samen te kunnen werken**.*

Naarmate meer partijen betrokken worden, is het informatiemanagement van groter belang. Sommige partners zullen behoefte hebben om informatie in een kleinere kring te delen. Aspecten zoals eigenaarschap van informatie, de toegang tot informatie, wie mag muteren, wie mag duiden en hoe opslag en verspreiding geregeld worden, behoeven aandacht. Het is zaak niet te snel te veel partijen aan te sluiten en deze zaken eerst goed te regelen.

### Aanbeveling

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

## 3.6 Risicocommunicatie

Goed geïnformeerd zijn over risico's ligt aan de basis van maatschappelijk bewustzijn en handelingsbereidheid. Risicocommunicatie is daarom belangrijk bij het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid. De boodschap daarbij is essentieel en luistert nauw in het

<sup>26</sup> Ook wel bekend onder de naam Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS).

balanceren tussen zorgen voor onnodige onrust en noodzakelijke bewustwording. Dit geldt speciaal in de Nederlandse context, die gekenmerkt wordt door mondigheid, een grote mate van autonomie en individuele vrijheid. Bovendien waant de gemiddelde burger in Nederland zich sinds het aflopen van de Koude Oorlog in een veilige wereld. Dit is fundamenteel anders in landen die van oudsher een hogere mate van dreiging kennen zoals Finland en Zweden. Daar hanteert men het concept van de 'All Hazard' en 'Whole of Society'. Inmiddels hebben andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk dit in het beleid overgenomen (in bijlage 6 staat wat de WHO onder deze termen verstaat).

Risicocommunicatie is tot op heden met name gericht op bekende rampen en crises zoals (natuur)branden, overstromingen en ongelukken. Gezien de aard van de crises zal meer aandacht moeten uitgaan naar voorbereiding op langdurige verstoringen en uitval. Daarbij zal ook aandacht besteed moeten worden aan de gevolgen van militaire dreiging en conflicten. We komen van ver, dus zal er goed nagedacht moeten worden over de inhoud van de boodschap, de timing en de vorm. De boodschap moet duidelijk en passend zijn en aanzetten tot actie. Een brede beleidsmatige benadering van meerdere netwerkpartners (maatschappijbreed, multi-sector, kortom: 'whole of government') is nodig om de boodschap goed te formuleren en te laten landen.

### Aanbeveling

*Bepaal gezamenlijk met netwerkpartners de **risicoboodschap** en op welke manier de maatschappij zich op deze risico's voor moet bereiden*

Helaas is het zo dat de gemiddelde mens pas geneigd is om actief te handelen als de druk bij een ramp of crisis hoog is en daadwerkelijk gevoeld wordt. Generieke of passieve risicocommunicatie zet het grote publiek maar in geringe mate aan tot handelen. Een landelijke campagne sorteert daarom slechts beperkt effect. Een website met risico-informatie en handelingsperspectief is natuurlijk goed als basis om op terug te kunnen vallen, maar zal geen significant effect hebben op het brede publiek. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Crisiscentrum in België<sup>27</sup> wijst uit dat het effectiever is om dit soort risicocommunicatie dicht bij de burger te brengen. Daarbij kan het beste gebruikgemaakt worden van netwerken die dicht bij het individu staan. Denk bijvoorbeeld aan de lokale sportvereniging, de geloofsgemeenschap, jongeren-netwerken, scholen of het werk.

Voorbereid zijn op rampen en crises is iets wat in onze nog immer veilige maatschappij eigenlijk niet of nauwelijks leeft. Het is daarom te overwegen het thema te koppelen aan onderwerpen die actueler zijn en meer aanspreken, zoals sociale veiligheid en persoonlijke weerbaarheid, om het zo bij het individu te brengen.

### Aanbeveling

*Gebruik voor risicocommunicatie **lokale netwerken** die dicht bij het individu staan en koppel het onderwerp aan aansprekende actuele thema's.*

Risicocommunicatie is doorgaans gericht op het beschrijven van dreigingen, de effecten daarvan als het risico zich manifesteert en het bieden van een handelingsperspectief voor

<sup>27</sup> [https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Eindrapport%20-%20risicoperceptie%20onderzoek\\_NL.pdf](https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Eindrapport%20-%20risicoperceptie%20onderzoek_NL.pdf).

tijdens de crisis. Zo is bijvoorbeeld de campagne van de rijksoverheid 'Denk Vooruit'<sup>28</sup> gericht op het in huis hebben van eerste levensbehoeften in een noodpakket. Daarmee ligt de focus op de weerbaarheid in de eerste uren en dagen. Relatief onderbelicht is de focus op veerkracht. Wat kan men doen om na de klap van de crisis weer snel te kunnen functioneren en het leven op te pakken? Heeft men gedacht aan financiële risico's en verzekeringen afgesloten? Past de polis en wat is de dekking? Hoeveel contant geld moet in huis zijn? Welke organisaties kunnen u mogelijk helpen in of na een crisis? Heeft u een netwerk waarop u kunt terugvallen? Hoe effectief is dat netwerk? Wat kunt u nu al doen om het netwerk te versterken? Deze vragen verdienen in het belang van veerkracht antwoorden.

#### **Aanbeveling**

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

### **3.7 Crisiscommunicatie**

Risico- en Crisiscommunicatie hebben in het stelsel van de crisisbeheersing een verschillende positie en worden daarmee ook verschillend benaderd. Crisiscommunicatie is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en risicocommunicatie is van de veiligheidsregio. Handelingsperspectieven in de koude fase moeten echter naadloos aansluiten op de warme fase. Dit pleit voor het meer in samenhang brengen in beide processen, zowel op inhoud als op uitvoering. Goede risicocommunicatie vergemakkelijkt de crisiscommunicatie, omdat mensen feitelijk al weten hoe ze adequaat voorbereid zijn op een crisis.

In feite start de nafase al in de crisis. Crisiscommunicatie kan helpen bij het vergroten van weerbaarheid en veerkracht als handelingsperspectieven meer gericht zijn op het duiden van de hulp die verschillende partijen in en na de warme fase kunnen bieden, waar men voor bepaalde hulp terecht kan en wat men zelf kan doen om anderen effectief te helpen. Het benoemen van mogelijkheden van hulp, maar tegelijkertijd niet teveel verwachtingen scheppen die niet waargemaakt kunnen worden, luistert hierbij nauw.

#### **Aanbeveling**

*Maak in de crisiscommunicatie meer ruimte voor handelingsperspectieven gericht op het adequaat opstarten van de processen nafase en herstel en bewaak daarin de balans tussen verwachtingen en wat redelijkerwijs gerealiseerd kan worden.*

### **3.8 Kennis en expertise uitwisselen, innoveren**

Netwerkpartners die bovenregionaal of landelijk georganiseerd zijn, hebben de behoefte om op dat niveau af te stemmen, en kennis over rampenbestrijding en crisisbeheersing onderling en met de overheid uit te wisselen. Vaak hebben die netwerkpartners lokale of regionale contacten, maar missen ze overleg op landelijk niveau. Een landelijk netwerk op het gebied van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht, een resilience netwerk, kan daarbij

<sup>28</sup> <https://www.denkvooruit.nl/>

helpen. Voor kennisuitwisseling is het behulpzaam als er gebruikgemaakt kan worden van een gezamenlijke digitale omgeving om kennis vast te leggen, te delen en te verrijken.

#### **Aanbeveling**

*Ontwikkel een landelijk **resilience netwerk** waar landelijk opererende netwerkpartners kennis en ervaringen kunnen delen en tot innovaties kunnen komen.*

### **3.9 Caribisch Nederland**

De risico's en de context verschillen aanzienlijk tussen Caribisch Nederland en Nederland. Toch hebben de aanbevelingen in algemene zin ook betrekking op Caribisch Nederland. Er zijn diverse parallellen te trekken met de aanbevelingen van het rapport *Naar een verstrekte crisissamenwerking met de Caribische (ei)landen* (Boin et al., 2023). Dat geldt in het bijzonder voor de aanbevelingen die gaan over het normeren van scenario's, het inzichtelijk maken van capabilities, versterken van opleiden, trainen en oefenen, het ondersteunen van zelfredzaamheid, het verbinden van netwerken en het operationeel versterken van de onderlinge samenwerking. Het is wel wenselijk om een specifieke vertaalslag te maken naar de situatie op de eilanden.

Er zijn natuurlijk ook verschillen. Caribisch Nederland is zich meer bewust van rampen en crises zoals orkanen en overvloedige regenval of uitval van elektriciteit. Men heeft ervaren dat het nodig is om voorbereid te zijn op rampen en crises. Door de kleine schaal van de eilanden is de bevolking van nature al veel sterker op elkaar aangewezen dan in Nederland; de samenleving is er hechter en resilience zit meer in het DNA.

# 4 Advies vervolgaanpak versterken maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht

Om te komen tot verhoogde maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht is het advies te komen tot vijf programmalijnen:

1. Netwerkvorming
2. Inzicht
3. Slagkracht
4. Bewustwording
5. Kaderstelling

## **Netwerkvorming (Verbinden en Richten)**

Het verbinden (opzetten en het onderhouden) van maatschappelijke crisispartners in een partnernetwerk door gezamenlijk:

- > maatschappelijke behoefte scenario's te beschrijven en uit te werken
- > netwerkpartners in kaart te brengen en te benaderen
- > de netwerkpartners aan het doel te verbinden
- > netwerken in maatschappelijke netwerkkaarten te beschrijven
- > rollen, mandaten en taken te beschrijven
- > kennis en ervaringen in een landelijk resilience netwerk te delen
- > het netwerk levend te houden.

## **Inzicht (Zien en Begrijpen)**

Het zorgen voor een gezamenlijk beeld door gezamenlijk:

- > benodigde en beschikbare capabilities te inventariseren
- > zicht te hebben en te houden op capabilities
- > de actuele maatschappelijke ontwikkelingen te monitoren
- > een bovenregionaal en landelijk operationeel beeld op te bouwen
- > netcentrisch te werken.

## **Slagkracht (Inrichten en Verrichten)**

Het gezamenlijk leveren van operationele slagkracht door:

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

### Bewustwording (Voelen en Bewegen)

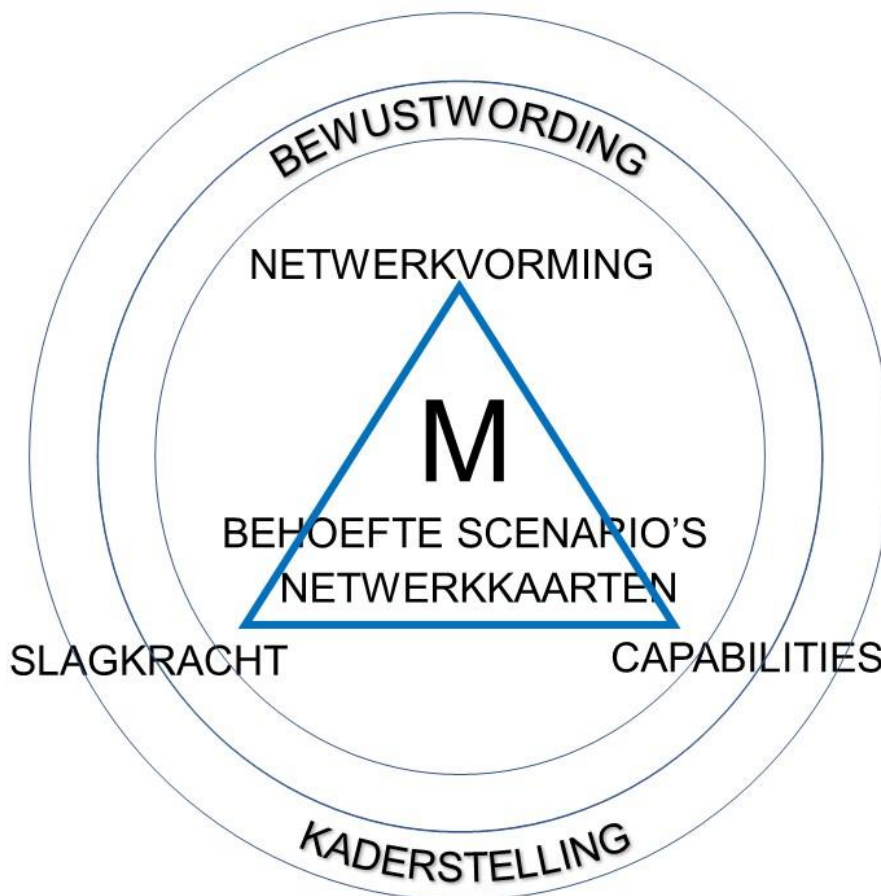
Het zorgen voor voldoende bewustzijn en gevoel van urgentie in de maatschappij door middel van risico- en crisiscommunicatie, het bieden van handelingsperspectief en het zorgen voor maatschappelijke beweging door:

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

### Kaderstelling (Besturen)

Het voeren van stimulerend beleid gericht op een effectief stelsel van crisisbeheersing met voldoende bestuurlijke, financiële en organisatorische mogelijkheden door het bieden van passende wettelijke en regelgevende kaders. Daarin voor netwerkpartners vast te leggen:

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



# Bijlage 1: Definities

Een aantal **definities van resilience** luidt:

- > “Organizational resilience is “the ability of an organization to anticipate, prepare for, respond and adapt to incremental change and sudden disruptions in order to survive and prosper.” (Denyer, D. (2017) Organizational Resilience: A Summary of Academic Evidence, Business Insights and New Thinking. BSI and Cranfield School of Management.)
- > “Resilience is the capacity of a system, be it an individual, a forest, a city or an economy, to deal with change and continue to develop. It is about how humans and nature can use shocks and disturbances like a financial crisis or climate change to spur renewal and innovative thinking.” (Stockholm Resilience Centre - <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-02-19-what-is-resilience.html>)
- > “Resilience is the process and outcome of successfully adapting to difficult or challenging life experiences, especially through mental, emotional, and behavioral flexibility and adjustment to external and internal demands. A number of factors contribute to how well people adapt to adversities, predominant among them (a) the ways in which individuals view and engage with the world, (b) the availability and quality of social resources, and (c) specific coping strategies.” (The American Psychological Association Dictionary of Psychology - <https://dictionary.apa.org/resilience>).
- > “Urban resilience is the capacity of a city’s systems, businesses, institutions, communities, and individuals to survive, adapt, and thrive, no matter what chronic stresses and acute shocks they experience” (Resilient Cities Network - <https://resilientcitiesnetwork.org/what-is-urban-resilience/>).

Definities van *resilience* omvatten doorgaans **twee herkenbare elementen**: *het vermogen tot weerstand* (het blijven functioneren, niet omvallen) en *het vermogen om terug te veren* (naar de oude normaal of een nieuwe gewenste situatie). Deze twee vermogens worden in het Nederlands doorgaans respectievelijk weerbaarheid en veerkracht genoemd.

In de **context van crises** wordt onder resilience vaak verstaan: “The capacity of a a social system (e.g. an organization, city, or society) to proactively adapt to and recover from disturbances that are perceived within the system to fall outside the range of normal and expected disturbances” (Boin, A; Comfort, L.K.; Demchak, C.C (2010) p9).

De **Europese Commissie** gaat nog iets verder, geeft het begrip een politieke lading en definieert resilience als: “the ability not only to withstand and cope with challenges but also to undergo transitions in a sustainable, fair and democratic manner”. (EU Science HUB - [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience_en))

De **Rijksbrede Veiligheidsstrategie** (RBVS) definieert weerbaarheid als: “Het vermogen om tegenstand te bieden aan dreigingen, door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken mochten dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk te maken. Hiervoor treffen we maatregelen in verschillende fases; van proactie (wegnemen van oorzaken van onveiligheid) en preventie (voorkomen of vroegtijdig stoppen van dreigingen) tot preparatie (voorbereiden op een goede reactie bij het voordoen van dreigingen), respons (bestrijden van dreigingen die zich voordoen) en nazorg (herstellen naar de normale (nieuwe) situatie)”.



# Bijlage 2: Strategisch kader internationaal

## EU en civiele bescherming

De Europese Commissie heeft het versterken van de civiele bescherming als een van haar speerpunten. In 2001 is daartoe het EU Civil Protection Mechanism in het leven geroepen. Het doel daarvan is de *samenwerking bevorderen* tussen de nationale autoriteiten voor civiele bescherming, het *publiek bewuster te maken* van en beter voorbereid te laten zijn op rampen en *snelle, effectieve en gecoördineerde hulp* aan getroffen bevolkingsgroepen mogelijk te maken.<sup>29</sup>

Civiele bescherming verwijst naar de maatregelen en acties die door regeringen en organisaties worden genomen om de burgerbevolking te beschermen tijdens noodsituaties, rampen of crises. Het primaire doel van civiele bescherming is om de potentiële risico's te verminderen en de impact van verschillende gevaren op gemeenschappen, individuen en het milieu te beperken. Civiele bescherming speelt een cruciale rol bij het waarborgen van de openbare veiligheid en veerkracht in het licht van verschillende gevaren, en vereist *samenwerking tussen alle belanghebbenden* die betrokken zijn bij rampenbestrijding.

Civiele beschermingsmaatregelen omvatten meestal *verschillende overheidsinstanties, hulpdiensten, niet-gouvernementele organisaties, gemeenschapsgroepen en vrijwilligers die samenwerken* om verschillende aspecten van rampenbestrijding aan te pakken. Enkele belangrijke onderdelen van civiele bescherming zijn:

- > **Paraatheid:** het ontwikkelen en implementeren van plannen, protocollen en strategieën om te anticiperen op potentiële risico's en deze te beperken. Dit omvat het maken van *evacuatieplannen, het opzetten van schuilplaatsen, het trainen van hulpverleners en het uitvoeren van bewustmakingscampagnes*.
- > **Reactie:** *snelle en gecoördineerde acties* die tijdens en onmiddellijk na een noodsituatie worden ondernomen om levens en eigendommen te beschermen. Dit omvat het inzetten van hulpdiensten, het uitvoeren van zoek- en reddingsoperaties, het verlenen van geneeskundige hulp en het onderhouden van essentiële diensten.
- > **Herstel:** *het herbouwen en herstellen* van getroffen gebieden en gemeenschappen na een noodsituatie. Dit omvat infrastructuurherstel, psychologische ondersteuning voor overlevenden en inspanningen om de getroffen regio weer terug te brengen naar 'normaal'.
- > **Risicovermindering:** initiatieven om de *impact van toekomstige noodsituaties te minimaliseren* door maatregelen zoals bouwvoorschriften, ruimtelijke ordening en vroegtijdige waarschuwingssystemen te implementeren.

<sup>29</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>.

## Nato Resilience en de 7 Baseline Requirements

Op 14 juni 2021 hebben de NAVO-landen zich gecommitteerd aan het versterken van civiele weerbaarheid en veerkracht. Het beginsel van weerbaarheid is verankerd in artikel 3 van het oprichtingsverdrag van het Bondgenootschap:<sup>30</sup> “Om de doelstellingen van dit Verdrag effectiever te bereiken, zullen de Partijen, afzonderlijk en gezamenlijk, door middel van voortdurende en effectieve zelfhulp en wederzijdse hulp, hun individuele en collectieve capaciteit om gewapende aanvallen te weerstaan behouden en ontwikkelen.”

Strijdkrachten, vooral die welke worden ingezet tijdens crises en conflicten, zijn om hun missies te kunnen vervullen sterk afhankelijk van de civiele en commerciële sectoren voor *transport, communicatie, energie en zelfs basisvoorzieningen zoals voedsel en water*. *Civiele paraatheid* zorgt ervoor dat deze sectoren paraat staan om externe aanvallen of interne verstoringen te weerstaan en in staat blijven om indien nodig ondersteuning te bieden aan een militaire operatie van de NAVO.

Civiele paraatheid heeft *drie kernfuncties*: continuïteit van de overheid, continuïteit van essentiële diensten aan de bevolking en civiele ondersteuning van militaire operaties. Deze drie functies zijn vertaald in zeven basisvereisten voor nationale weerbaarheid waaraan de bondgenoten hun mate van paraatheid kunnen meten:

1. Gewaarborgde **continuïteit van overheid en kritische overheidsdiensten**: bijvoorbeeld het vermogen om beslissingen te nemen, te communiceren en af te dwingen in een crisis.
2. Veerkrachtige **energievoorziening**: back-upplannen en elektriciteitsnetten, intern en over de grenzen heen.
3. Het vermogen om effectief om te gaan met **ongecontroleerde bewegingen van mensen**, en om deze bewegingen te de-conflicteren van de militaire inzet van de NAVO.
4. Veerkrachtige **voedsel- en waterbronnen**: ervoor zorgen dat deze voorraden veilig zijn voor verstoring of sabotage.
5. **Vermogen om te gaan met massale slachtoffers en ontwrichtende gezondheids-crisis**: ervoor zorgen dat de civiele gezondheidsstelsels het hoofd kunnen bieden en dat voldoende medische voorraden zijn opgeslagen en veiliggesteld.
6. **Veerkrachtige civiele communicatiesystemen**: ervoor zorgen dat telecommunicatie- en cybernetwerken ook onder crisisomstandigheden functioneren, met voldoende back-upcapaciteit.
7. **Veerkrachtige transportsystemen**: ervoor zorgen dat de NAVO-troepen zich snel over het Bondgenootschappelijk grondgebied kunnen verplaatsen en dat civiele diensten kunnen vertrouwen op transportnetwerken, zelfs in een crisis.

---

<sup>30</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm).

# Bijlage 3: Strategisch kader nationaal

Nationaal zijn richtinggevend voor dit document de *Rijksbrede Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden* (RBVS, 2023), de *Contourennota versterken crisisbeheersing en brandweerborging* (2022) en het IFV-rapport *Versterken van Veerkracht* (2020).

## Rijksbrede Veiligheidsstrategie

De RBVS benoemt de volgende acties ten aanzien van het versterken van crisisbeheersing:

- > Versterken aanpak **natuurbrandbestrijding** (9F).
- > Verbeteren van de voorbereiding op een brede en/of langdurige verstoring van vitale infrastructuur. Dit gebeurt door onder andere het uitbreiden van **noodvoorzieningen en strategische (civiele en militaire) voorraden, het opstellen en beoefenen van crisisplannen en het investeren in de samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen overheid (inclusief Defensie) en de vitale aanbieders** (10F).
- > Versterken van de pandemische paraatheid door te werken aan een **versterkte publieke gezondheidszorg en infectieziektebestrijding, flexibele en opschaalbare zorg en versterkte leveringszekerheid van medische producten** zoals volgt uit de recent vastgestelde beleidsagenda en -programma Pandemische paraatheid (11A).
- > Versterken van crisisbeheersing en vergroten van de paraatheid van de samenleving: Introduceren en wettelijk verankeren van een **structurele landelijke en integrale cyclische werkwijze** van voorbereiding op en de aanpak (respons) van (mogelijke) crises tot en met nafase en herstel binnen het Koninkrijk, zowel in generieke zin als voor specifieke dreigingen en risico's (12A).
- > Versterken van de crisisaanpak voor dreigingen uit de Rijksbrede Risicoanalyse, onder meer **klimaatgerelateerde dreigingen, de uitval van vitale processen, militaire dreigingen en pandemieën. Gezamenlijke landelijke planvorming met aandacht voor specifieke vraagstukken zoals de zorg, opvang en evacuatie van kwetsbare groepen** (12B).
- > Verbeteren van de samenwerking binnen de onderdelen van het Koninkrijk. Denk daarbij aan het **versterken van informatiedeling, vergroten van zicht op crisiscapaciteit en noodvoorraden, en het maken van afspraken over hulp en bijstand en het organiseren van oefeningen**. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt dat er – met name in tijden van crisis – nadrukkelijk meer oog nodig is voor de lokale context en de autonomie, ter bevordering van eensgezindheid en samenwerking (12C).

- > Benutten van transnationale partnerschappen in de Benelux, EU, NAVO en in de Caribische regio op structurele wijze. Bijvoorbeeld voor het **delen van informatie en expertise**, het maken van afspraken over de inzet van blushelikopters en gezamenlijk oefenen (12D).
- > Vaststellen van **meerjarige ambities** in de vorm van een gezamenlijke landelijke agenda en waar nodig gezamenlijke landelijke doelstellingen. **Dit gebeurt in stevige samenwerking op basis van versterkte en wettelijk te verankeren regie(rollen) van de minister van JenV (centraal), de vakministers, de besturen van de veiligheidsregio's (decentraal) en met gemeenten en publieke en private partners.** Ook wordt bij de uitwerking van de ambities aandacht besteed aan de **civiel-militaire samenwerking bij militaire dreiging** en lopende ontwikkelingen op het terrein van de modernisering van (staats)noodwetgeving en het crisisrecht. Realisatie en uitvoering van deze meerjarige ambities zullen worden ondersteund door een te creëren landelijke ondersteuningscapaciteit voor het Rijk en de veiligheidsregio's (12E).
- > Creëren van een wettelijke basis voor en het realiseren van **één gezamenlijke landelijke digitale 24/7 beschikbare informatie-infrastructuur** voor de crisisprofessionals (12F).
- > Voor Caribisch Nederland: versterken van crisisbeheersing en brandweezorg, waarbij de contourennota als vertrekpunt wordt genomen en afwijkende keuzes worden toegelicht. Ook worden de aanbevelingen uit de evaluatie van de Veiligheidswet BES meegenomen (12G).
- > Paraatheid van de samenleving vergroten door onder andere gerichte **voorlichtingscampagnes, trainingen voor bestuurders van overheden, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld en (grootschalige) oefeningen** (12H).

## Contourennota

De Contourennota benoemt de volgende versterkende acties:

- > Regie over crisisbeheersing en democratische borging:
  - Versterken van de rechtstreekse regie van de minister van JenV bij bovenregionale rampen en crises.
  - De rol van de commissaris van de Koning ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking blijft ongewijzigd.
  - Nadere analyse van de begrippen ramp, rampenbestrijding en opperbevel.
  - Landelijke doelstellingen in een meerjarige landelijke agenda crisisbeheersing formuleren.
  - Inzet van extra middelen en capaciteit.
  - Verbinden van internationale en nationale crisisbeheersing en het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking.

- > Crisisbeheersing als cyclisch proces:
  - Wettelijke borging van crisisbeheersing als cyclisch proces.
  - Wettelijke borging van de **nafase**.
  - Wettelijke borging van en investeren in **kennisontwikkeling, opleiding, trainen en oefenen**.
  - Versterken van kwaliteitszorg en toezicht.
  
- > Regionale en nationale crisisstructuur:
  - **Verbinding tussen veiligheidsregio's en andere partners met de nationale crisisstructuur**.
  - Rolverduidelijking van het Veiligheidsberaad en een nadere verkenning van de mogelijkheden van het Interregionaal Beleidsteam.
  - Flexibilisering bij crises die langer duren.
  - Verkenning van het wettelijk vastleggen van (een eventuele verandering in de) regionale crisisstructuur.
  - Versterking, uitwerking en wettelijke verankering van **netwerksamenwerking**.
  - Voorbereiding op bovenregionale en landelijke crises.
  
- > GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie:
  - Verduidelijking van de taken van de GHOR bij regiogrensoverschrijdende c.q. landelijke crises van langere duur.
  - Introductie van een **zorgrisicoprofiel** en bestuurlijke vaststelling daarvan.
  - Verduidelijking, sturing en regie door de GHOR in relatie tot de aanpassing van de Wet publieke gezondheid (Wpg).
  - Wettelijk verankeren van de **regierol** voor besturen van veiligheidsregio's voor **bevolkingszorg en risico- en crisiscommunicatie**.
  - Steviger positioneren van **crisiscommunicatie**.
  
- > Informatievoorziening:
  - Creëren van een wettelijke basis voor **gemeenschappelijke informatievoorziening** in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg.
  - **Inrichting van een Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2)** en wettelijke borging daarvan.
  - Wettelijke borging van de taak(uitvoering) van informatiemanagement en KCR2.

Ten aanzien van het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht zijn de volgende passages meer dan relevant:

**“De noodzakelijke voorbereiding op incidenten en crises vraagt van publieke en private crisispartners dat zij hun inspanningen ten aanzien van de gezamenlijke risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding verder intensiveren en harmoniseren. Dit betekent onder meer dat partijen elkaar frequent opzoeken, aanhaken en betrekken bij zowel de inventarisatie en analyse van risico's en dreigingen, als bij de voorbereiding op de respons.** Het kabinet acht het – in lijn met het advies van de commissie – niet noodzakelijk om in de regelgeving een uitputtende opsomming te geven van alle specifieke partners op het terrein van crisisbeheersing waarmee moet worden samengewerkt. Wel wordt wettelijk vastgelegd dat het Rijk en de veiligheidsregio's – in overleg met de functionele ketens – verplicht zijn om afstemming te zoeken met voor hen

relevante publieke en private partners in crisisbeheersing. Dat geldt ook voor versterking van de afstemming op internationaal vlak” (p.10).

“Voor veel mensen die bij crisisbeheersing worden ingezet, is de rol in de crisisbeheersing een neventaak. Crisisvaardigheden, -processen en -netwerk wijken daardoor vaak af van de reguliere werkzaamheden. **Regelmatig samen opleiden, trainen en oefenen (OTO), zowel binnen de eigen organisatie als met andere partners, draagt bij aan betere prestaties tijdens crises.** Omdat de kwaliteit van de eigen organisatie een verantwoordelijkheid van diezelfde organisatie is, is OTO versnipperd. Als gevolg van de uiteenlopende aard, taakstelling en inrichting van de organisatie, legt elke organisatie andere accenten en prioriteiten, en ontwikkelt elke organisatie eigen OTO-producten. Het kabinet wil samenwerking en uitwisseling met veiligheidsregio's en andere crisispartners verder bevorderen. Daarom komt er een verkenning naar een landelijk gefinancierd programma OTOTEL (Opleiden, Trainen, Oefenen, Testen, Evalueren en Leren) geënt op de landelijke doelstellingen in het kader van de crisisbeheersing en brandweezorg” (p.10).

“De werkwijze van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie in de warme fase en verdere doorontwikkeling van **risicocommunicatie** in de koude fase wordt door het kabinet verder geactualiseerd. Onderdeel daarvan zal zijn **weerbaarheid en burgerparticipatie**. De besturen van de veiligheidsregio's blijven verantwoordelijk voor de risicocommunicatie binnen hun regio's. De burgemeesters (bij een crisis van plaatselijke betekenis) en de voorzitters van de veiligheidsregio's (bij een crisis van meer dan plaatselijke betekenis) blijven verantwoordelijk voor de **crisiscommunicatie** binnen hun gemeente respectievelijk regio. Het Besluit informatie inzake rampen en crisis biedt hierbij de wettelijke kaders voor de risico- en crisiscommunicatie en zal waar nodig worden gemoderniseerd” (p.19).

## Adviesrapport Veiligheidsberaad Versterken van weerbaarheid bij ongekeerde crises

Het rapport van het IFV en Crisisplan doet aanbevelingen aan het Veiligheidsberaad over de manier waarop veiligheidsregio's de maatschappelijke veerkracht kunnen ondersteunen. Het versterken van veerkracht vraagt om expliciete keuzes en gerichte inspanningen op bestuurlijk, institutioneel en/of maatschappelijk gebied. De voornaamste aanbevelingen zijn (Boin et al., 2020, p.6):

- > Kies voor veerkracht: veiligheidsregio's moeten de wenselijkheid van veerkracht expliciet ter discussie te stellen.
- > Verbeter de detectie en monitoring: veiligheidsregio's moeten de **'gevoelstemperatuur van de samenleving'** in reactie op de uitval van voorzieningen kunnen **monitoren en duiden**. De bestaande informatiemanagementcapaciteiten zullen in dit licht moeten worden gezien.
- > Werk aan bestuurlijke veerkracht: **opleidingen, trainingen en oefeningen** voor bestuurders en operationeel leiders moeten beter worden toegesneden op deze vorm van **strategisch leiderschap**.

- > Werk aan institutionele veerkracht: maak een **netwerkanalyse op basis van de bijdrage van verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de crisisbeheersing; maak afspraken en ontwikkel een strategie om dat netwerk te onderhouden.**
  
- > Werk aan maatschappelijke veerkracht: veiligheidsregio's kunnen structureel **in beeld brengen welke vrijwilligersnetwerken bestaan en wat de bereidheid is tot deelname aan activiteiten op het gebied van preparatie, respons en nafase. Het gaat daarnaast om het creëren van verbindingen en nieuwe structuren.**
  
- > Doordenk planningscapaciteiten: veiligheidsregio's kunnen plannen opstellen die het **versterken van veerkracht ondersteunen**. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan een 'nulmeting veerkracht' en een 'programmaplan versterken veerkracht'. Het is wenselijk hiervoor gezamenlijk een model te ontwikkelen.

# Bijlage 4: Civiele bescherming en maatschappelijke veerkracht in Europa

In deze bijlage wordt van een aantal Europese landen globaal beschreven hoe civiele bescherming een plek heeft in wettelijke kaders. Met name wordt gekeken welke plek netwerkpartners in het bestel hebben gekregen.

## Duitsland

Het BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) is een federaal agentschap dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de civiele bescherming op nationaal niveau. BBK ontwikkelt concepten en strategieën voor rampenbestrijding, verstrekt informatie aan het publiek en ondersteunt training en oefeningen voor verschillende autoriteiten en organisaties die betrokken zijn bij civiele bescherming.

Elk van de zestien Duitse deelstaten (Bundesländer) heeft een agentschap voor civiele bescherming dat rampenbestrijding en noodmaatregelen op het eigen grondgebied coördineert. Deze agentschappen werken nauw samen met de federale overheid en lokale organisaties. De deelstaten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de civiele bescherming. Hierdoor kunnen er grote verschillen in de aanpak tussen deelstaten zijn.

Op lokaal niveau hebben gemeenten en gemeenschappen hun eigen plannen en organisaties voor civiele bescherming. Lokale brandweerkorpsen, politie, geneeskundige diensten en andere hulpverleners spelen een cruciale rol bij het aanpakken van noodsituaties en rampen. De aanpak van rampen en crises is sterk gedecentraliseerd tot het niveau van de gemeente. Opschaling naar de deelstaten kan bij grotere rampen en crises plaatsvinden via regionale commissarissen.

Autoriteiten kunnen bij grotere rampen en crises terugvallen op een grote landelijke bijstandsorganisatie: Technisches Hilfswerk (THW). Het THW is een federaal agentschap dat verantwoordelijk is voor het verlenen van technische bijstand bij rampenbestrijding en civiele bescherming. Het is uitgerust en getraind om verschillende taken uit te voeren, zoals het inrichten van noodinfrastructuur, zorgen voor watervoorziening, geneeskundige ondersteuning, zoek- en reddingsoperaties en ondersteuning bij incidenten met gevaarlijke materialen. In Duitsland wordt op grote schaal gebruikgemaakt van Ngo's en private organisaties.

Nordrhein-Westfalen (NRW) heeft een omvang vergelijkbaar met Nederland en grenst aan ons land. De wet op de civiele bescherming van NRW<sup>31</sup> legt ruime verplichtingen op aan individuen en organisaties om een bijdrage te leveren aan civiele bescherming. Dat gaat zo ver dat alle personen boven de 18 verplicht zijn bijstand te leveren in het kader van civiele

---

<sup>31</sup> SGV Inhalt : Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) | RECHT.NRW.DE.



bescherming, brand en ongevallen. De wet legt ook verplichtingen op aan gebouweigenaren en eigenaren van voertuigen en hulpmiddelen om deze te leveren. De taken en inzet van hulpverleners – zowel beroeps als vrijwilligers ('Anerkannten') – hebben een wettelijke status. Bij wet is geregeld welke rechten en plichten de organisaties kennen. Hierin is ook geregeld welke vergoedingen gelden bij voorbereiding, oefening en inzet. Daarnaast is wettelijk geregeld dat er een operationeel commandocentrum is, en welke bevoegdheden dat heeft in de aansturing van eenheden.

In NRW worden bij de civiele bescherming in het bijzonder de volgende private organisaties betrokken:

- > Arbeiter-Samaritaner-Bund (Ambulancedienst)
- > Duitse Rode Kruis
- > Johanniter Unfallhilfe
- > Malteser Hilfsdienst
- > Deutscher Lebens Rettungs Gesellschaft DLRG (Redding / SAR).

## België

België kent een wet betreffende de civiele veiligheid.<sup>32</sup> In de wet wordt beschreven hoe de veiligheidsdiensten in België georganiseerd zijn in veiligheidszones, vergelijkbaar met onze veiligheidsregio's. Lokale crisisbeheersing is een gemeentelijke taak. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor regionale crisisbeheersing ligt bij de gouverneur van de provincie. Op federaal niveau vinden coördinatie en communicatie plaats vanuit het Nationaal Crisis Centrum (NCCN). Het NCCN heeft onder andere als taken: weerbaarheid van de samenleving verhogen, organiseren van noodplanning en crisisbeheer op nationaal niveau, en actieve waakzaamheid (early warning). België kent naast het NCCN een tweede landelijke federale dienst, de Directie Civiele Veiligheid. De directie kent vier specialismen: CBRN, SAR, Heavy Technical Deployment en Incident and Crisis management. Deze dienst heeft 313 beroepskrachten en 290 vrijwilligers.

Recent is België met een beleidsprogramma gestart, gericht op het versterken van de nationale weerbaarheid. Dit programma wordt gesteund door de het Strategisch Inlichtingen- en Veiligheidscomité en de Nationale Veiligheidsraad. Men ziet weerbaarheid als het overkoepelende thema, dat ook veerkracht omvat. België spreekt in een adem over resiliënce en weerbaarheid. In het Belgisch Nationaal Weerbaarheidsplan (BNR-P 2030) stelt men een wendbare en weerbare samenleving tot doel. Het BNR-P is een onderdeel van de nationale veiligheidsstrategie en spitst zich toe op weerbaarheid. Er zijn tien strategische doelstellingen: de zeven Baseline Requirements van de NAVO, aangevuld met drie ambities voor verhogen van weerbaarheid van respectievelijk de financiële sector, van het wetenschappelijk en economisch potentieel en van de maatschappij. Daarnaast hanteert men vier zogenaamde transversale thema's: cyberdreigingen, kritieke infrastructuur, hybride dreigingen en desinformatie, en klimaatverandering. Om de uitvoering van de strategie aan te kunnen sturen richt men een nationaal weerbaarheidsplatform op waarbinnen tien weerbaarheidscomités werken aan de tien doelstellingen. De verantwoordelijkheid ligt binnen ieder comité bij een vakdepartement. Een van de belangrijke stappen is te komen tot een analyse van ontbrekende capaciteiten om in te kunnen schatten waar extra geïnvesteerd moet worden

---

<sup>32</sup> Wet van 15 MEI 2007 betreffende civiele veiligheid (civieleveiligheid.be).

om de weerbaarheid op niveau te brengen. Uit deze analyses zal ook naar voren moeten komen welke maatschappelijke organisaties betrokken kunnen gaan worden.

Specifiek voor maatschappelijke weerbaarheid heeft men een meerjarig programma risico-communicatie opgetuigd. Dit wordt wetenschappelijk begeleid en ondersteund met onderzoeken. Men is gericht in gaan zetten op lokaal gestuurde informatie en het gericht bereiken van de burger door gebruik te maken van lokale netwerken en lokale 'influencers'. Graag ziet men een vaste, verplichte plek in het onderwijscurriculum gericht op bewustwording en actie gericht op verhogen van de weerbaarheid.

Vergelijkbaar met Nederland hebben netwerkpartners een niet in wet of regelgeving vastgelegde formele rol. Het Rode Kruis kan bijstand leveren en is volledig privaat gefinancierd. De inzet van het Rode Kruis wordt ad hoc bepaald op de vraag van de overheid.

Ambulancediensten zijn privaat georganiseerd en hebben voor hun inzet een overeenkomst met de overheid. Private partijen hebben (nog) geen wettelijke status. Het Directoraat Generaal Civiele Veiligheid werkt momenteel wel aan een wettelijk kader voor de inzet van vrijwilligers.

## Frankrijk

Het primaire landelijke agentschap dat verantwoordelijk is voor civiele bescherming in Frankrijk is het DG Civiele Bescherming en Crisisbeheersing (Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, DGSCGC) dat valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Frankrijk kent een wet op de civiele bescherming 'Code de la Sécurité Interieure, Livre VII Sécurité Civile'<sup>33,34</sup> en een wettelijke opschalingsprocedure in geval de ramp of crisis grotere vormen aanneemt. Dit laatste 'plan ORSEC' (Organisation de la réponse de Sécurité Civile 2004<sup>35</sup>) beschrijft verantwoordelijkheden en inzetcapaciteiten op nationaal en departementaal niveau. In dit plan worden partijen betrokken zoals: de geneeskundige spoeddienst (SAMU), de politie, gendarmerie, de interdepartementale brandweer- en reddingsdienst (SDIS), verenigingen, gemeenten, departementsraden, netbeheerders en bedrijven.

ORSEC is ontworpen om te zorgen voor een snelle en effectieve reactie op een breed scala aan incidenten, zoals natuurrampen, industriële ongevallen, noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid en terroristische aanslagen. Het plan schetst hoe middelen moeten worden gemobiliseerd, hoe informatie moet worden gedeeld en hoe verschillende instanties moeten samenwerken om de crisis aan te pakken. ORSEC geeft ook een formele status aan erkende organisaties die ingezet kunnen worden voor civiele bescherming (net als in Duitsland het geval is). De organisaties zijn ingedeeld in: A Reddingsorganisaties, B Organisaties ter ondersteuning van civiele bescherming, C Vrijwilligers civiele bescherming, en D Noodvoorzieningen. Daarmee wordt een breed palet aan netwerkpartners erkend, variërend van het Rode Kruis tot burgervrijwilligers.

<sup>33</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (1). - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

<sup>34</sup> LIVRE VII : SÉCURITÉ CIVILE (Articles D711-10 à D768-7) - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

<sup>35</sup> Le plan Orsec (culture.gouv.fr).

Frankrijk heeft daarnaast een aparte nationale organisatie, de 'Fédération Nationale de Protection Civile'. De taken van deze organisatie zijn voornamelijk gericht op vier gebieden: hulpverlening, opleidingen voor eerste hulp, ondersteunen van publieke hulpverleningsdiensten, en sociale en humanitaire hulpverlening. Men kan zich specialiseren als EHBO'er, redder, lawnehondenbegeleider, mijnopruimer, specialist civiele veiligheid of brandweerman. De taken van de organisatie laten zich nog het best samenvatten als een combinatie van de taken van USAR, het Rode Kruis, het Leger des Heils en bevolkingszorg. Men kan steunen op ongeveer 32.000 vrijwilligers, gegroepeerd in 98 departementen (sinds 2006).

## Denemarken

De 'Danish Emergency Management Agency' (DEMA) is een landelijk agentschap dat valt onder het ministerie van Defensie. De dreigingen waar DEMA rekening mee houdt, zijn de internationaal gebruikelijke plus maritiem transport en 'space-incidenten'. Bijzonder is wel dat energie-uitval er niet bij hoort. Taken van DEMA omvatten: analyse, dataverzameling en onderzoek, crisiscommunicatie, het verzorgen van opleidingen, brandpreventie, nucleair incidentmanagement, 'resilience and contingency planning', toezicht, advies en administratie bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Landelijk zijn er op elk moment ongeveer tweehonderd officieren en vierhonderd dienstplichtigen beschikbaar. Bij grote incidenten kan DEMA snel opschalen met maximaal 1150 dienstplichtigen, officieren en vrijwilligers.

In de Wet op het Beheer van Noodsituaties<sup>36</sup> wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om afspraken te maken met private organisaties zoals reddingsdiensten. Het is ook mogelijk gemaakt om ondernemingen of private organisaties te verplichten een bijdrage te leveren aan de voorbereiding op en de uitvoering van crisismanagement. Tevens wordt daarin geregeld dat er een vergoeding gegeven kan worden.

In Denemarken kan men voor civiele bescherming een burgernetwerk inzetten: 'The Danish Civil Protection League'. Dit bestaat uit ongeveer 6000 vrijwilligers en is georganiseerd in vijf regio's en 63 kringen. De taken van het netwerk zijn het zorgdragen voor voldoende vrijwilligers door het vrijwilligerswerk aantrekkelijk te maken en te houden en vrijwilligers te werven, en zorgen dat de bevolking voorbereid is op zelfredzaamheid in kritieke situaties.

## Verenigd Koninkrijk

'The Civil Contingencies Act' van 2004<sup>37</sup> heeft oude naoorlogse wetten die alleen uitgingen van oorlogsdreigingen vervangen. De wet bestaat uit twee delen. Deel 1 van de wet legt een wettelijke verplichting op aan hulpdiensten en lokale autoriteiten (gedefinieerd als 'categorie 1-hulpverleners') om het risico van noodsituaties te beoordelen, plannen te maken en uit te voeren. Onder categorie 1 vallen de traditionele hulpdiensten zoals politie, brandweer, ambulancediensten, kustwacht en lokale overheden. Deze categorie 1-hulpverleners zijn ook verantwoordelijk voor het waarschuwen en informeren van het publiek met betrekking tot noodsituaties. Niet-noodhulpdiensten worden wettelijk gedefinieerd als 'categorie 2-hulpverleners'. Onder deze categorie vallen aanbieders van vitale processen zoals transport, publieke gezondheidszorg en veiligheid. Dit betreft onder andere energiebedrijven, telecom

<sup>36</sup> Beredskabsloven (retsinformation.dk).

<sup>37</sup> Civil Contingencies Act 2004 (legislation.gov.uk).

operators, waterleidingbedrijven, spoorwegmaatschappijen, railnetwerkbeheerders, snelwegbeheerders en onderdelen van de 'National Health Service'.

Lokale overheden zijn verplicht om bedrijfscontinuïteitsadvies te geven aan lokale bedrijven. De wet legt ook verplichtingen op aan verschillende hulpdiensten voor meer samenwerking en informatie-uitwisseling en ook aan niet-noodhulpdiensten die een rol kunnen spelen in een noodsituatie, zoals elektriciteitsbedrijven.

Vanaf de inwerkingtreding van de wet heeft de overheid het initiatief genomen tot het versterken van de samenwerking tussen diensten, burgers en bedrijfsleven. Dit is recent nog versterkt met de publicatie van 'The Resilience Framework 2023'.<sup>38</sup> 'The Voluntary Sector Civil Protection Forum' (VSCPF) biedt een kader voor samenwerking tussen overheid, hulpdiensten, lokale autoriteiten en vrijwilligersorganisaties. In veel steden en gemeenten zijn lokale 'resilience platforms' ontstaan, zoals 'The London Resilience Partnerschip'.<sup>39</sup>

## Zweden

Het 'Swedish Civil Contingencies Agency' (MSB) valt sinds 2022 onder het ministerie van Civiele Defensie, onderdeel van het ministerie van Defensie. MSB is een nationaal agentschap dat tot doel heeft de nationale veiligheidsstrategie tot uitvoering te brengen en bestaat uit ongeveer 1000 personen.<sup>40</sup> De uitvoering van rampenbestrijding en crisisbeheersing is een lokale en regionale verantwoordelijkheid.

In Zweden staan de gemeenten centraal bij de civiele bescherming, maar men werkt vanuit een 'Whole-of-Defence' strategie. De aanpak in Zweden verschilt hierdoor van veel andere Europese landen. Alle dreigingen, ook militaire, vormen vertrekpunt voor de geïntegreerde veiligheidsstrategie. Dit heeft er zelfs toe geleid dat Zweden als enige Europese land nu een Minister van Civiele Defensie kent. In publiekscommunicatie wordt benadrukt dat iedere burger deel uitmaakt van de civiele defensie van Zweden. Zweden kent ook een vorm van civiele dienstplicht. Iedere Zweed van achttien jaar of ouder is jaarlijks verplicht tot twintig uur bij te dragen aan civiele bescherming.

Vrijwillige defensieorganisaties<sup>41</sup> bestaan al meer dan honderd jaar in Zweden en spelen een belangrijke rol in de crisis- en oorlogsparaatheid van het land. Er zijn achttien vrijwillige defensieorganisaties in Zweden met ongeveer 350.000 betrokkenen van verschillende leeftijden. Ze bestaan op lokaal niveau in het hele land. De organisaties hebben speciale opdrachten op het gebied van crisisparaatheid en 'total defense' en worden gefinancierd met staatsmiddelen via MSB en de Zweedse strijdkrachten. Ze omvatten verschillende specialistische capabilities die vooral nuttig zijn bij maatschappelijke ontwrichtingen en crises. Het kan gaan over personeelswerk, radioverbindingen, transport en logistiek, maar ook over motorrijden, parachutespringen en zoeken met honden, om maar een paar voorbeelden te geven. De organisaties ondersteunen zowel civiele autoriteiten als de Zweedse strijdkrachten. Verschillende organisaties hebben activiteiten voor jongeren. Vrijwilligerstraining zorgt ervoor dat speciale vaardigheden worden onderhouden en ontwikkeld, ook als de behoeften veranderen.

<sup>38</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-resilience-framework-2023-implementation-update>.

<sup>39</sup> London Resilience Partnership | London City Hall.

<sup>40</sup> Wet (2003:778) betreffende de bescherming tegen ongevallen | Zweeds parlement (riksdagen.se).

<sup>41</sup> Krisinformation.se.

Zweden kent ook 'Forums for Crisis Preparedness'. Daarin wordt met verschillende stakeholders gesproken over civiele bescherming op het gebied van verschillende thema's zoals gezondheid, transport en communicatie.

## Finland

In Finland was de civiele bescherming van oudsher op gemeentelijk niveau georganiseerd. Na een grondige reorganisatie zijn er nu 21 reddingsdiensten op provinciaal niveau, vergelijkbaar met onze stap in 2011 naar 25 veiligheidsregio's. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van reddingsdiensten is begin 2023 overgedragen van gemeenten en gezamenlijke gemeentelijke autoriteiten naar welzijnsdiensten, provincies en de stad Helsinki. Als gevolg van de hervorming is de rol van de centrale overheid in de hulpdiensten versterkt. Sterkere nationale coördinatie en sturing moeten zorgen voor meer geharmoniseerde en dus meer gelijke reddingsdiensten in het hele land. Bovendien is het doel van de hervorming om de reddingsdiensten te ontwikkelen om als een nationaal systeem te functioneren.

Reddingsafdelingen kunnen prehospital geneeskundige noodhulpdiensten verlenen voor de gezondheidszorg. Ze blijven echter een aparte sector die parallel werkt met de zorg- en welzijnssector. Momenteel voeren de reddingsdiensten elk jaar ongeveer 500.000 dringende prehospital geneeskundige zorgtaken uit.

Vrijwillige, institutionele, industriële en militaire brandweerkorpsen (contractbrandweerkorpsen) nemen ook deel aan het uitvoeren van reddingstaken zoals overeengekomen tussen de brigades en de reddingsdiensten. Vrijwilligersorganisaties, verenigingen en personen kunnen worden ingezet voor opleidingen, advies- en bewustmakingsmissies voor reddingsdiensten.

Staat, welzijnsdiensten, provincies en gemeentelijke autoriteiten, instellingen en ondernemingen zijn verplicht om deel te nemen aan de planvorming van reddingsoperaties onder leiding van de reddingsafdeling en om op te treden bij ongevallen en gevaarlijke situaties, zodat reddingsoperaties efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Autoriteiten, instellingen en ondernemingen die verplicht zijn uitvoerende en deskundige bijstand te verlenen aan de reddingsautoriteiten of wier deskundigheid anderszins nodig is bij (paraatheid voor) reddingsoperaties, zijn verplicht om, onder leiding van de reddingsdienst en in samenwerking met elkaar, de nodige plannen op te stellen voor de uitvoering van hun taken op dit gebied.<sup>42</sup>

De autoriteiten van de reddingsdiensten bevorderen, voor zover mogelijk, de werkomstandigheden van vrijwilligersorganisaties die bij reddingsdiensten worden gebruikt. Voor de vervulling van de in de wet omschreven taken hebben de reddingsautoriteiten het recht, onverminderd de geheimhoudingsbepalingen, kosteloos de inlichtingen te verkrijgen die nodig zijn voor de planning en uitvoering van reddingsoperaties en voor de uitvoering van de aan de reddingsdiensten voorgeschreven toezichthoudende taken.

---

<sup>42</sup> Rescue Act 379/2011 - Actuele wetgeving - FINLEX.

# Bijlage 5: Nederland en civiele bescherming

Internationaal en zeker binnen de EU is 'Civil Protection' een gangbaar begrip; het is zelfs een van de beleidsprioriteiten van de EU. De term Civiele Bescherming wordt in Nederland echter niet vaak (meer) gebruikt. Mogelijk heeft dat te maken met de geschiedenis van de Bescherming Bevolking (BB) die in 1952 opgericht werd. De BB kwam tot stand in de Koude Oorlog. Hierdoor werd relatief veel aandacht besteed aan nucleaire dreiging en maatregelen die daarop betrekking hadden. De BB had op haar hoogtepunt 156.000 vrijwilligers tot haar beschikking.

De BB is door verschillende oorzaken nooit echt goed van de grond gekomen. Te weinig financiële middelen, te weinig oefenen en teveel nadruk op een nucleair conflict leidden tot een negatief imago dat mogelijk tot op de dag van vandaag doorwerkt in het beperkte gebruik van het begrip civiele bescherming. Na de opheffing van de BB in 1986 gingen de taken van de BB over op de gemeentelijke brandweerkorpsen, het Rode Kruis en het Korps Mobiele Colonnnes van het ministerie van Defensie. De laatste had tot doel de BB bij te staan in tijden van crises. Het Korps Mobiele Colonnnes werd in 1992 opgeheven.

Op nationaal niveau was tot 2010 het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor civiele bescherming. Bij de overheveling van het DG Veiligheid naar het ministerie van Justitie werd dit departement beleidsverantwoordelijk en vanaf dat moment ook genoemd als ministerie van Veiligheid en Justitie. De NCTV werd verantwoordelijk DG voor civiele bescherming. Na de afsplitsing van de beleidstaken voor veiligheidsregio's en decentrale crisisbeheersing naar DG Politie en Veiligheidsregio's in 2018 zijn er de facto twee DG's binnen het ministerie verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot civiele bescherming.

Met de totstandkoming van de Wet Veiligheidsregio's (2011) en de gelijktijdige regionalisering van de brandweer werden de taken van de brandweer volgens de principes van verlengd lokaal bestuur door middel van gemeenschappelijke regelingen gebundeld in de veiligheidsregio's. De gemeenten behielden de taken op het gebied van crisiscommunicatie en bevolkingszorg. De facto zijn de veiligheidsregio's, de gemeenten en het Rode Kruis op dit moment gezamenlijk de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties voor het verzorgen van de civiele bescherming.

Civiele bescherming is in Nederland in vergelijking met een aantal andere Europese landen zowel beleidsmatig, in de uitvoering als in het toezicht<sup>43</sup> versnipperd en niet als zodanig herkenbaar georganiseerd. In de uitvoering kennen de veiligheidsregio's en de gemeenten in het Nederlandse staatsrechtelijke bestel een hoge mate van autonomie. Eerder werd al eens geconstateerd dat "de relatie tussen het ministerie van JenV en de veiligheidsregio's (en gemeenten) ten aanzien van bovenregionale crisistypen als licht te bestempelen is. Waarschijnlijk speelt hierbij het uitgangspunt van lokale autonomie en de formeel beperkte

---

<sup>43</sup> Toezicht vindt plaats door I-JenV, I-JGZ en BZK.

rol van het ministerie een belangrijke rol.”<sup>44</sup> De conclusies en aanbevelingen uit Van Duin (2019) en Boin (2020) zijn nog onverminderd van kracht.

---

<sup>44</sup> Van Duin (2019), p. 37.

# Bijlage 6: ‘all hazard, whole of government approach’

In toenemende mate, onder de toenemende dreigingen, hanteren Europese landen in hun beleid voor civiele bescherming en crisisbeheersing de ‘all hazard’ en ‘whole of government’ of ‘whole of society approach’ om de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te vergroten. Voorbeelden daarvan zijn Zweden, Finland en UK. Daaronder verstaat de World Health Organisation het volgende:

**“The all-hazard approach** acknowledges that while hazards vary in source (natural, technological, societal), they often challenge health systems in similar ways and demand a multisectoral response. Thus, risk reduction, emergency preparedness, response actions and community recovery activities are usually implemented using the same model, regardless of cause. Hand-in-hand, strengthening country health emergency preparedness and implementing the International Health Regulations (IHR) (2005) across sectors ensures country capacities are in place for all-hazard emergency risk management.”

## **“Whole-of-government and whole-of-society society approach**

Emergencies have widespread effects on many parts of society [..]. Integrated support for emergency preparedness across all sectors of government and society is paramount. Engagement of communities is essential and nongovernmental and private sector organizations all have a role to play. The focus should be on building relationships between [...] sectors, and on coordinating planning and implementation of emergency preparedness. Interactions between countries’ ministries [...] and all stakeholders at all levels of the system are critical to emergency preparedness and response, and help reduce the consequences of outbreaks and other emergencies – not only for the health and well-being of communities, but also for economies, livelihoods, the environment and other social assets.”

<https://www.who.int/europe/emergencies/our-work-in-emergencies/key-approaches>



# Literatuur

Bakker, M., Broeder, S., Wijkhuis, V., Karacan, O. & Van Duin, M. (2022). *De Inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België. Een evaluatie ten behoeve van de doorontwikkeling*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Boin, A., Comfort, L.K., Demchak, C.C. (2010). *Designing Resilience. Preparing for extreme events*. University of Pittsburgh Press. ISBN 13: 978-0-8229-6061-4

Boin, A., Linck, R., Van Duin, M., Hendriks, J., Berger, E. & Van der Varst, L. (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Boin, A., Cadar, L., Overdijk, W., De Veen, P. (2023). *Naar een verstrekte crisissamenwerking met de Caribische (ei)landen*. Crisisplan, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Duijnhoven, H., Boonstra, B., Van de Lindt, M., Trijssenaar, I., Kerstholt, J., Wijnmalen, D., Van Berlo, M. (2014). *Meetmethoden Weerbaarheid*. WODC, Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Veiligheid en Justitie. TNO-rapport 2014 R11698.

Dynes, R.R. (1970). *Organized behaviour in disaster*. Lexington Heath Books.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). [Contourennota versterking crisisbeheersing en brandweezorg](#).

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). [Rijksbrede Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#).

Ros P., Kool M. (2022). *Handreiking Omgang met spontane burgerinitiatieven, hoe benut je de kracht van vrijwilligers?* Coördinatie Regeling Waddenzee.

Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*. Nederlands Instituut Fysiek Veiligheid en Politieacademie.

Van Duin, M., Linck, R. & Eikenaar, T. (2019). *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*. Instituut Fysiek Veiligheid.

Van Der Varst, L., Broeders, S., Boersma, K., Wolbers, J (2023). *Het Rode Kruis in toekomstige crises*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Van Helmond, C., Schelfhout, D., & Folmer, T. (2023). *Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland*. Andersson Elffers Felix.

Veiligheidsberaad (2023). *Eindadvies Uniform Kwaliteitskader Bevolkingszorg*.

Vries de, A & Wemmers, S. (2023). *Handboek burgerhulp voor hulpdiensten tijdens een crisis*. TNO Innovation for life.