

Pilots noodsteunpunten

Snelle kennismobilisatie 3: Samenwerking



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

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Auteurs	J. Landsman, A. De Haan & P. Weenink
Met medewerking van	I. Janssen, L. Van der Varst
Contactpersoon	L. Van der Varst

Opdrachtgever	C. van Ruijven; projectleider landelijke Pilots Noodsteunpunten
Toelichting	De pilotfase Noodsteunpunten is een gezamenlijk programma van Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad (VB).

Datum	9 september 2026
-------	------------------

Foto cover	Charlotte van Ruijven
------------	-----------------------

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.

Samenvatting

In 2026 wordt in alle 25 veiligheidsregio's een pilot uitgevoerd met noodsteunpunten en coördinatiepunten. Deze landelijke pilot is een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Veiligheidsberaad. Ter ondersteuning hiervan voert het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV een reeks snelle kennismobilisaties en een overkoepelende reflectie uit, gericht op het versterken van de kennisbasis rondom deze pilots. Deze derde kennismobilisatie richt zich specifiek op publiek-civiele samenwerking.

Het perspectief op samenwerking binnen de crisisbeheersing verschuift steeds meer van een hiërarchisch 'command-and-control'-denken naar een manier die uitgaat van coördinatie, coöperatie en de actieve rol van de samenleving. Daarbij staan de 'whole of society'-benadering en samenredzaamheid steeds meer centraal. Scholtens (2007) benadrukt dat betrokken organisaties daardoor de aandacht minder moeten richten op het organiseren van *samenwerking*, maar meer op het creëren van voorwaarden waaronder partijen vanzelf goed kunnen *samen werken*.

Tijdens crises raken verschillende typen organisaties betrokken bij de respons: gevestigde organisaties (type 1), expanderende organisaties (type 2), uitbreidende organisaties (type 3) en emergente organisaties (type 4) (Dynes, 1970). De aard van de samenwerking verschilt per organisatietype. Terwijl type 1 en 2 doorgaans goed aansluiten op bestaande crisis-structuren, vragen type 3 en 4 om meer aandacht voor erkenning, vertrouwen en verbinding. Juist deze organisaties kunnen een belangrijke aanvulling vormen op de reguliere crisis-respons, omdat zij beschikken over aanvullende capaciteiten en lokale kennis.

In de voorbereiding op crises zijn het opbouwen van wederzijds vertrouwen, het ontwikkelen van gedeelde waarden, doelen en taal, het maken van duidelijke afspraken en het benutten van lokale netwerken factoren die van invloed zijn op publiek-civiele samenwerking. Daarnaast vraagt samenwerking om begrip voor verschillen tussen de logica en werkwijze van overheden en maatschappelijke initiatieven, en om ruimte voor experimenteren en leren. Tijdens crises zijn een open houding, passende ondersteuning en het verbinden van initiatieven belangrijker dan vergaande centrale sturing. En misschien wel het belangrijkste: het uitgangspunt dat mensen veerkrachtig en zeker niet hulpeloos zijn.

Het bovenstaande betekent dat noodsteunpunten een bepaalde afhankelijkheid hebben van andere organisaties, waaronder maatschappelijke initiatieven. Hoe de samenwerking vervolgens wordt vormgegeven, hangt af van de lokale context, aanwezige netwerken en behoeften van inwoners. Voor de inzet van noodsteunpunten zijn duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden belangrijk, terwijl tegelijkertijd ruimte moet blijven bestaan voor flexibiliteit en spontaan initiatief. Daarnaast bieden noodsteunpunten kansen om aan te sluiten bij de kennis, netwerken en capaciteiten die al in de samenleving aanwezig zijn. Dit vraagt van overheden een houding die niet alleen gericht is op sturen, maar ook op faciliteren en soms loslaten.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Verschuiving in denken	7
1.1	Van command en control naar coördinatie en coöperatie	7
1.2	Whole-of-society-aanpak	8
1.3	Zelf- en samenredzaamheid	9
2	Typen van georganiseerd gedrag tijdens crises	11
2.1	Vier typen van georganiseerd gedrag tijdens crises	11
2.2	Ontstaan van maatschappelijke initiatieven	14
2.3	Samenwerking tussen de verschillende typen	15
3	Samenwerking tussen organisaties	16
3.1	Samenwerking ter voorbereiding op crises	16
3.2	Samenwerking tijdens crises	20
3.3	Factoren van invloed op samenredzaamheid	22
4	Slotbeschouwing	23
4.1	Bevindingen	23
4.2	Samen werken aan noodsteunpunten	26
	Literatuurlijst	28

Inleiding

Aanleiding

Op 9 juli 2025 besloten de minister van Justitie en Veiligheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad (VB) tijdens een Bestuurlijke tafel Weerbaarheid tot een 'pilotfase noodsteunpunten'. Binnen deze pilotfase zijn veiligheidsregio's en gemeenten samen verantwoordelijk voor het uitvoeren van de pilots (VNG & VB, 2025).

De pilotfase loopt van 1 januari 2026 tot en met 1 januari 2027. De pilots omvatten een periode waarin veiligheidsregio's en gemeenten met partners en de samenleving ervaringen opdoen met en lessen leren over noodsteunpunten. In elke veiligheidsregio vinden ten minste één pilot met een lokaal noodsteunpunt en één pilot met een coördinatiepunt plaats. Een noodsteunpunt (NSP) wordt ingericht door gemeenten en heeft als hoofdfunctie het informeren van en hulp bieden aan inwoners. Een coördinatiepunt (CP) is onderdeel van de regionale crisisorganisatie en ondersteunt meerdere noodsteunpunten. Het inrichten van coördinatiepunten is een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's in samenspraak met de overige nood- en hulpdiensten zoals politie en ambulance (VNG & VB, 2025).

Opdracht

In opdracht van de overkoepelend projectleider landelijke pilots voert het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) vier thematische snelle kennismobilisaties en een overkoepelende reflectie uit (zie Tabel I.1). De snelle kennismobilisaties dragen bij aan een onderliggende kennisinfrastructuur rondom de pilots.

Tabel I.1 Overzicht kennismobilisaties

Thema	Periode 2026
1. Buitenlandse inzichten	Januari t/m april
2. Informatie en communicatie	April t/m juni
3. Samenwerking	Juli t/m september
4. Continuïteit	Oktober t/m/ december
5. Overkoepelende reflectie	December

Blok 3

Het projectplan 'Landelijk project noodsteunpunten' beschrijft voor het derde blok dat noodsteunpunten midden in de samenleving komen te staan bij ontwrichtende situaties. Dit betekent dat samenwerken met de samenleving "essentieel" is (Van Ruijven, 2026, p. 10). Zodoende komen we tot het thema van deze derde kennismobilisatie: **samenwerking**.

Verschillende partijen kunnen en zullen in het kader van noodsteunpunten een rol spelen. Tijdens een crisis zijn inwoners geneigd hulpgedrag te vertonen (zie Tierney (2003)). Soms in groepen – klein of groot – en soms als individu. In dit rapport ligt daarom de focus op de publiek-civiele samenwerking: de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke initiatieven. De samenwerking tussen publieke en private organisaties en tussen noodsteunpunten en coördinatiepunten blijft buiten beschouwing.

Doel- en vraagstelling

Het doel van deze snelle kennismobilisatie is een handelingsperspectief te geven voor het vormgeven van publiek-civiele samenwerking. Dit doen we door de belemmerende en bevorderende factoren wat betreft publiek-civiele samenwerking en samenredzaamheid in kaart te brengen. De centrale luidt als volgt:

Wat zijn belemmerende en bevorderende samenwerkingsfactoren tussen overheden en maatschappelijke initiatieven in voorbereiding op of gedurende een (dreigende) crisis?

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- > Welke factoren belemmeren publiek-civiele samenwerking?
- > Welke factoren bevorderen publiek-civiele samenwerking?
- > Welke factoren bevorderen de samenwerking tussen inwoners (samenredzaamheid)?

Methode: snelle kennismobilisatie

Door middel van snelle kennismobilisaties draagt het lectoraat Crisisbeheersing bij aan het ontsluiten van (wetenschappelijke) kennis in een korte tijdsperiode over een actueel fenomeen. De korte tijdsperiode maakt dat de kennismobilisaties bestaan uit een 'quick scan' van literatuur, open bronnen en verschillende interviews.

Literatuurstudie

In de literatuurstudie is gekeken naar thema's die raken aan samenwerking in (voorbereiding op) crisistijd. Hierbij hebben we geput uit internationale studies binnen de organisatie-, sociale- en crisisliteratuur. Gebruikte zoektermen waren onder andere 'collaboration', 'citizen participation', 'collective action', 'crisis coordination of (emergent) organisations', 'organised behaviour' en '(community) resilience'.

Open bronnenonderzoek

Aan de hand van beschikbare Nederlandse bronnen via het internet hebben we gezocht naar ervaringen van en lessen rond publiek-civiele samenwerking, zoals webpagina's van overheden, evaluatieonderzoeken, handboeken, et cetera. Zoektermen waren onder andere 'burgerhulp', 'burgercollectieven', 'maatschappelijke initiatieven' en 'publiek-civiele samenwerking'. Ook is documentatie rondom de landelijke pilots meegenomen in deze kennismobilisatie.

Interviews

Er zijn vier semigestructureerde interviews afgenomen met experts op het gebied van samenwerking, samenredzaamheid, burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven. De

vier experts hebben een academische achtergrond op het gebied van of zijn professioneel betrokken bij maatschappelijke initiatieven. Alle gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. De topiclijst is opgesteld op basis van de literatuurstudie en open bronnenonderzoek. Centrale thema's van de topiclijst waren bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerken, rol van maatschappelijke initiatieven in crisistijd, en uitdagingen en kansen voor publiek-civiele samenwerking. De gesprekken zijn digitaal afgenomen door twee onderzoekers en duurden een uur. Vervolgens zijn ze verwerkt in een gespreksverslag en geanalyseerd aan de hand van de centrale thema's.

Begrippen

Crises zijn ontwrichtende situaties waarin een ernstige en langdurige verstoring van het normale maatschappelijke leven optreedt als gevolg van bedreiging of aantasting van vitale staatsbelangen (NCTV, 2022). Voorbeelden van vitale belangen zijn sociale en politieke stabiliteit en economische veiligheid. Het scenario langdurige stroomuitval is een voorbeeld van zo'n ontwrichtende situatie en is het uitgangsscenario van de landelijke pilots noodsteunpunten.

Onder een noodsteunpunt verstaan we in deze kennismobilisatie een vorm van tijdelijke hulp aan inwoners bij rampen of crises, in aanvulling op de reguliere rampenbestrijding en hulpverlening, die plaatsvindt in enig georganiseerd verband, door overheid, maatschappelijke organisaties en/of vrijwilligers vanuit een fysieke locatie.

Zoals al benoemd, ligt de focus in deze snelle kennismobilisatie op de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke initiatieven. In de literatuur komen we verschillende termen tegen die naar hetzelfde lijken te verwijzen. Denk aan *maatschappelijke initiatieven*, *burgercollectieven*, *initiatieven van het maatschappelijke middenveld*, *commons*, *instituties voor collectieve acties* en *'grassroot' organisaties* (De Moor et al., 2025; Raijmakers et al., 2024). In dit onderzoek definiëren we maatschappelijke initiatieven als:

- > individuen of samenwerkingsvormen van inwoners die primair gericht zijn op het bijdragen aan een specifiek maatschappelijk doel dat domein-overstijgend is,
- > waarvan de initiatiefnemers een bijzondere betrokkenheid hebben bij het onderwerp, bijvoorbeeld door hun lokale wortels,
- > en waarbij sprake is van zelforganisatie, eventueel ondersteund door professionals (De Moor et al., 2025; Handboek Maatschappelijke initiatieven op stations, 2022; Kenniscentrum Ongelijkheid, 2023; Raijmakers et al., 2024).

Leeswijzer

Dit rapport begint in hoofdstuk 1 met een beschrijving van het perspectief op samenwerking en hoe deze de afgelopen jaren (ook binnen de crisisbeheersing) is veranderd. Het tweede hoofdstuk laat vier typen van georganiseerd gedrag tijdens crises zien. Hoofdstuk drie omschrijft bevorderende en belemmerende factoren voor publiek-civiele samenwerking in de voorbereiding op en tijdens crises. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing waarin we de relatie met noodsteunpunten leggen.

1 Verschuiving in denken

Steeds meer wordt in de crisisbeheersing duidelijk dat de samenleving een belangrijke rol speelt in relatie tot het versterken van weerbaarheid en een veerkrachtige respons op crisissituaties. Maar hoe heeft deze gedachte zich ontwikkeld? In dit hoofdstuk beschrijven we kort hoe de verschuiving in het denken over samenwerken met de samenleving in de crisisbeheersing is verlopen. Daarna bespreken we twee thema's – de 'whole-of-society-aanpak' en redzaamheid – die een uiting zijn van deze verschuiving.

1.1 Van command en control naar coördinatie en coöperatie

Eind jaren negentig beargumenteerde Dynes (1994) dat de preparatie op rampen en crises door gemeenschappen ('community emergency planning') veelal gebaseerd was op foutieve uitgangspunten. Toendertijd werden rampen en crisis grotendeels bekeken vanuit militair oogpunt: de ontstane chaos (lees: maatschappelijke onrust) zou alleen kunnen worden bestreden door 'command and control' (het hiërarchisch aansturen van crisisorganisaties). Dit model komt echter niet overeen met daadwerkelijk gedrag van mensen tijdens crises en is volgens Dynes (1994) disfunctioneel voor crisisbeheersing. Hij stelt dat een effectievere aanpak voor rampen en crises de nadruk legt op:

- > *Continuïteit in plaats van chaos.* Het gedrag van mensen is vaak routinematig en verandert weinig tijdens een crisis. De beste voorspeller van de manier waarop mensen zich zullen gedragen tijdens crises is dan ook het gedrag dat zij in reguliere tijden vertonen. Net als in normale situaties zullen mensen rationele keuzes maken en geen passieve houding aannemen.
- > *Coördinatie in plaats van command.* In de preparatie op noodsituaties moet de focus liggen op planvorming, trainen en gezamenlijke besluitvorming, niet op hypothetisch 'juiste' gezagsstructuren. Het doel moet zijn om tot een effectieve respons te komen met betrokken actoren. De focus moet niet alleen liggen op het toewijzen van autoriteit en bevoegdheden.
- > *Coöperatie in plaats van control.* Het centrale vraagstuk in de preparatiefase zou gericht moeten zijn op manieren om menselijke en materiële hulpbronnen van organisaties en gemeenschappen effectief in te zetten. Vrijwilligers kunnen bijvoorbeeld van grote waarde zijn voor de respons. Dat vraagt om een samenwerkende en organiserende houding, meer dan een beheersende of controlerende houding.

Het onttrekken van rol en taken tijdens crises (sociale regressie)

Dynes (1994) benoemt dat er vaak een misvatting – ofwel mythe – bestaat over crisisfunctionarissen en hulpverleners die tijdens een ramp of crisis hun taken zullen laten vallen om bijvoorbeeld eerst hun privé zaken op orde te krijgen. Empirisch onderzoek laat echter al tijden zien dat in de meeste gevallen hiervan geen sprake is (Dynes, 1987). Mensen zijn juist geneigd te ondersteunen in noodhulp, waardoor er eerder een overmaat is dan een tekort aan vrijwilligers en hulpverleners. De uitdaging in crisistijd ligt daarom vaak niet in een tekort aan menskracht, maar juist in het effectief organiseren, coördineren en inzetten van deze (spontane) hulpbronnen (Dynes, 1994).

De nadruk die Dynes (1994) legt op (horizontale) samenwerking tussen zowel overheids- als civiele partijen zien we ook terug in de bredere ontwikkelingen op diverse beleidsdomeinen in Nederland, zoals de crisisbeheersing. Hoewel hulpverleningsinstanties en gemeenten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing, kunnen zij bij een grote verstoring niet iedereen direct te hulp schieten. Er is, per definitie, sprake van een capaciteitstekort (Boin & Bynander, 2015). Deze boodschap wordt de laatste jaren actief verspreid door overheden als reactie op het weerbaarheidsvraagstuk tijdens crises: “Hulp kan dan [tijdens een noodsituatie] even op zich laten wachten. Daarom is het slim om goed voorbereid te zijn. Dat vraagt actie van iedereen: van de overheid, maar ook van jou en je omgeving” (Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), n.d.). Naast het opvullen van het capaciteitstekort, kunnen organisaties die niet van nature belast zijn met de crisisrespons ook aanvullende expertise en extra capaciteiten inbrengen (Boin et al., 2020).

1.2 Whole-of-society-aanpak

De oproep van de NCTV geeft blijk van een ‘whole-of-society-aanpak’. Wijkhuijs (2026, p. 15) beschrijft dat de ‘whole-of-society-aanpak’ “primair om samenwerking, niet alleen tussen overheden, maar ook mét bedrijven en het maatschappelijk middenveld, en specifiek ten behoeve van de voorbereiding en respons op crisissituaties” gaat, met als doel het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid. Belangrijk bij deze aanpak is dat de basis van de samenwerking tussen overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld wordt gelegd tijdens de voorbereiding op crisissituaties. Volgens Wijkhuijs (2026) is daarbij een drietal factoren van belang:

- > informatie-uitwisseling tussen betrokken actoren
- > gezamenlijke planning en training
- > het uitgangspunt dat inwoners de eerste 72 uur zelfredzaam zijn en een ondersteunende rol hebben.

Weerbaarheid en veerkracht

Weerbaarheid en veerkracht zijn veelgebruikte termen die meerdere beleidsthema's raken, zoals klimaat, cyber en geopolitiek. Hoewel zij betrekking hebben op dezelfde gebieden raken, zijn ze geen synoniemen van elkaar. Van Duin et al. (2024, p. 24) omschrijven het verschil als volgt:

- > “Veerkracht richt zich ten tijde van en na grote verstoringen, ongevallen, rampen en crises zowel [1] op het gedrag en de houding van burgers, organisaties en de overheid om terug te kunnen veren als [2] op de middelen (financiële en fysieke middelen en het sociaal kapitaal) om te kunnen aanpassen en herstellen.”
- > “Weerbaarheid is gericht op de voorbereidingen en activiteiten om ten tijde van een crisis meer veerkrachtig te kunnen opereren/functioneren.”

Noodsteunpunten zijn een concretisering van de abstracte weerbaarheidsdiscussie in Nederland (Landsman et al., 2026). Weerbaarheid kan de praktijk handvatten bieden voor een veerkrachtige respons, maar dat is echter geen garantie (Van Duin et al., 2024).¹

1.2.1 Samen werken of samenwerking?

Scholtens (2007) beschrijft in haar lectorale rede een belangrijk onderscheid tussen de begrippen ‘samenwerking’ en ‘samen werken’. *Samenwerking* wordt doorgaans gedefinieerd

¹ In de literatuur worden verschillende typen weerbaarheid en veerkracht onderscheiden. Denk aan individuele en maatschappelijke weerbaarheid, maar ook aan psychologische en sociale veerkracht. In dit rapport gaan wij hier niet verder op in, maar voor meer informatie zie bijvoorbeeld Boin et al. (2020).

als het gezamenlijk aan eenzelfde taak werken en wordt daardoor vaak geassocieerd met afstemming, overleg, gezamenlijke planning, coördinatie, leiding en sturing. Met *samen werken* doelt Scholtens (2007) op situaties waarin verschillende partijen gelijktijdig actief zijn in dezelfde context of aan dezelfde opgave, zonder dat daarbij noodzakelijk sprake is van een gezamenlijke taak, expliciete afstemming of coördinatie.

De betekenis van multidisciplinaire samenwerking tijdens crises wordt veelal overschat, concludeert Scholtens (2007). De vraag zou volgens haar niet moeten zijn hoe er meer leiding en coördinatie tijdens een crisis georganiseerd kunnen worden, maar hoe organisaties tijdens een crisis vanzelf goed kunnen *samen werken*. De sleutel daarvoor ligt niet in de acute responsfase, maar in de voorbereidende fase. Voorafgaand aan de crisis zijn gezamenlijke voorbereiding, afstemming, opleiding, oefenen en het maken van afspraken door middel van centraal gestuurde samenwerking essentieel. In de acute responsfase moet volgens haar juist meer ruimte zijn voor professioneel handelen en decentrale besluitvorming.

Tabel 1.1 Samen werken en samenwerking in de acute responsfase en voorbereiding op een crisis (Scholtens, 2007)

Fase	Huidige situatie (in 2007)	Gewenste situatie
Acute responsfase	Sterke nadruk op gestuurde multidisciplinaire <i>samenwerking</i>	<i>Samen werken</i> : meer ruimte voor zelfstandig professioneel handelen en decentrale besluitvorming
Vorbereidende fase	Vrijwillige (of vrijblijvende) vormen van <i>samen werken</i>	Gestuurde <i>samenwerking</i> : meer verplichte, inhoudelijke en gecoördineerde samenwerking

1.3 Zelf- en samenredzaamheid

Om te beschrijven in hoeverre inwoners zich zelfstandig kunnen redden tijdens crises en ook hulp kunnen bieden aan anderen, wordt naast de termen weerbaarheid en veerkracht ook veelal gesproken over 'zelfredzaamheid' en 'samenredzaamheid'.

In de ontwikkelingen rond het versterken van de weerbare samenleving lag de focus aanvankelijk vooral op zelfredzaamheid, dat door Bouwmeester et al. (2021, p. 13) wordt beschreven als "het vermogen van burgers om zichzelf te helpen in voorbereiding op, tijdens en na een crisis, waar nodig en mogelijk gefaciliteerd door de overheid". Dit betreft een individuele vorm van weerbaarheid. De overheid stimuleert zelfredzaamheid bijvoorbeeld door inwoners zichzelf te laten voorzien van noodpakketten.

De laatste tijd is er echter meer aandacht voor samenredzaamheid: een collectieve vorm van zelfredzaamheid. Samenredzaamheid betreft het vermogen van inwoners om binnen hun sociale kringen zich voor te bereiden en te reageren op crises. Dit sluit aan bij een concept dat in de Engelstalige literatuur wordt aangeduid als 'community resilience'. Norris et al. (2008) benoemen dat het geheel meer is dan de som van der delen: veerkrachtige individuen vormen niet automatisch een veerkrachtige gemeenschap; daar is iets extra's

voor nodig. In een rapport van TNO wordt beschreven wat deze extra eigenschap inhoudt. Samenredzaamheid gaat volgens de auteurs over “het scheppen van de juiste condities voor onderling begrip en effectief samen werken” (Van den Brink et al., 2016, p. 4). Daarmee wordt duidelijk dat samenwerking een essentieel onderdeel is van samenredzaamheid, iets wat ontbreekt in de individuele benadering van weerbaarheid.

2 Typen van georganiseerd gedrag tijdens crises

Tijdens crises ontstaat er vrijwel altijd een min of meer geïmproviseerd netwerk van organisaties die een rol spelen in de crisisbeheersing en die op nieuwe manieren met elkaar moeten samenwerken (Boin & Bynander, 2015). Dit kunnen partijen zijn die elkaar al kennen en eerder met elkaar hebben samengewerkt, maar ook partijen die pas in beeld komen tijdens de crisis of dan pas ontstaan. Dynes en Quarantelli (1968) beargumenteren om die reden dat gevestigde en gestandaardiseerde procedures in zulke situaties moeten worden herzien, of dat er zelfs nieuwe middelen en organisaties moeten worden ontwikkeld om de respons mogelijk te maken. De crisisrespons bestaat daarmee uit een combinatie van bepaalde aspecten van emergent (spontaan optredend) gedrag en elementen van geroutiniseerd organisatorisch gedrag. In dit hoofdstuk zetten we uiteen welke vier typen organisaties kunnen optreden tijdens een crisis en daarmee onderdeel uit gaan maken van een (spontaan) netwerk dat op een bepaalde manier zal moeten gaan samenwerken. Daarbij besteden we aandacht aan het ontstaan van maatschappelijke initiatieven en hoe de vier typen met elkaar kunnen samen werken.

2.1 Vier typen van georganiseerd gedrag tijdens crises

De klassieke typologie van Dynes (1970) helpt om te begrijpen welk type organisaties kunnen optreden tijdens een crisis en welke de meest succesvolle crisisrespons vormgeven. Dynes beschrijft de typologie aan de hand van twee variabelen: de taak van de organisatie en de structuur van de respons (Van Duin, 2011). De eerste variabele gaat over de vraag of de organisatie oude, routinematige, toegewezen en dagelijkse taken uitvoert ofwel nieuwe, veronderstelde of ongebruikelijke taken. De tweede variabele maakt onderscheid tussen organisaties die al vóór de crisis bestonden en organisaties die pas tijdens de crisis ontstaan, al dan niet voortbouwend op een kleine bestaande kern. In dat laatste geval krijgt de organisatie tijdens de crisis een andere structuur en dynamiek. Het combineren van de twee variabelen resulteert in vier organisatietypen die onderscheiden kunnen worden tijdens een ramp of crises: gevestigde organisaties, expanderende organisaties, uitbreidende organisaties en emergente organisaties (zie tabel 2.1 op de volgende pagina). Hieronder lichten we kort elk organisatietype toe.

Tabel 2.1 Vier typen van georganiseerd gedrag volgens Dynes (1970)

	Bestaande structuur	Nieuwe structuur
Reguliere taken	1. Gevestigde organisatie Hulpverleningsdienst, defensie, ziekenhuis, maatschappelijk werk	2. Expanderende organisatie Leger des Heils, Rode Kruis, USAR, Slachtofferhulp Nederland, NGO in hulpverlening, kerk
Niet-reguliere taken	3. Uitbreidende organisatie Sportvereniging, telecombedrijf, buurthuis, supermarkt, bank, welzijnsorganisatie, bibliotheek, school	4. Emergente organisatie Spontaan georganiseerde vrijwillige netwerken

Type 1: Gevestigde organisaties

Gevestigde organisaties verrichten tijdens een ramp of crisis hun reguliere taken op min of meer normale wijze. Het betreffen vaak complexe organisaties met een bureaucratische structuur die in dagelijkse situaties een rol spelen bij de openbare orde en veiligheid of gezondheid en dit dus ook doen in een afwijkende situatie (Boin et al., 2020; Dynes, 1970). Denk bijvoorbeeld aan hulpverleningsdiensten, Defensie en ziekenhuizen. Deze organisaties kenmerken zich door een duidelijke hiërarchie, een vaste taakverdeling, expliciete besluitvormingsrollen en het gebruik van formele communicatiekanalen. Ze zijn vrijwel volledig afhankelijk van hun eigen fulltime personeel. Binnen de klassieke typologie van Dynes wordt dan ook gesteld dat gevestigde organisaties in bijzondere situaties relatief weinig moeite hebben om te blijven functioneren, omdat zowel hun taken als hun structuur grotendeels onveranderd blijven (Boin et al., 2020).

Toch valt te betwijfelen of dit uitgangspunt standhoudt wanneer organisaties zelf direct door een crisis worden geraakt (bijvoorbeeld een grootschalige stroomuitval). In zulke omstandigheden kan het noodzakelijk zijn dat organisaties taken oppakken die verder afstaan van hun reguliere werk, of dat zij hun structuur tijdelijk aanpassen om met de ontstane problemen om te gaan.

Type 2: Expanderende organisaties

Tijdens crises voeren expanderende organisaties reguliere taken uit terwijl de structuur van de organisatie verandert (Dynes, 1970). De organisatie heeft over het algemeen een kleine, centrale en permanente kern van medewerkers. Tijdens crises verandert deze structuur doordat snel wordt opgeschaald met grote aantallen vrijwilligers, die vaak sterk betrokken zijn bij de organisatie (Quarantelli & Dynes, 1977). Dat type 2-organisaties actief zijn tijdens crises wordt vaak ook van ze verwacht; ze voeren dan taken uit die sluimerend en in potentie aanwezig zijn in de organisatie, maar pas tot uiting komen bij noodsituaties. Voorbeelden van dit type organisaties zijn het Leger des Heils, Rode Kruis of het Urban Search And Rescue Team (USAR). Maar ook geloofsgemeenschappen zoals de kerk, moskee of synagoge kunnen tijdens crises een expanderende organisatie worden (Boin et al., 2020).

Expanderende organisaties kunnen moeilijkheden ervaren tijdens crises (Quarantelli & Dynes, 1977). Ten eerste leidt de overgang van een routinematig opererende groep naar een nieuwe samengestelde groep tot onduidelijkheden in de interne structuur en externe

relaties. Daar komt bij dat zowel de kernleden als de vrijwilligers van de organisatie vaak geen gedeelde ervaring hebben in het uitvoeren van taken in noodsituaties. Ten tweede zijn vaak de grenzen van expanderende organisaties bijzonder vaag tijdens crises; veel mensen handelen in naam van de organisatie, zonder dat daar volledige controle of toezicht op is. Ten derde zijn de noodtaken van deze organisaties vaak onduidelijk en algemeen geformuleerd, waardoor er overlap is met werkzaamheden van andere organisaties en concurrentie kan ontstaan over verantwoordelijkheden.

Type 3: Uitbreidende organisaties

De uitbreidende organisatie verricht tijdens crises nieuwe taken die zij niet onder normale omstandigheden uitvoert, maar behoudt daarbij wel haar bestaande structuur (Dynes, 1970). Denk aan een bedden- en matrassenproducent die tijdens een pandemie mondkapjes voor de zorg gaat produceren. Quarantelli en Dynes (1977) onderscheiden twee soorten uitbreidende organisaties. Ten eerste zijn er organisaties die in het dagelijks leven een publieke of maatschappelijke oriëntatie hebben. Ten tweede zijn er organisaties waarvan de leden sterke onderlinge persoonlijke relaties hebben en daarmee een gevoel van saamhorigheid.

Omdat de bestaande structuur de basis vormt voor het handelen van uitbreidende organisaties, is dit type organisatie relatief makkelijk inzetbaar tijdens crises, mits ze tijdens crises dezelfde werkzaamheden uitvoert als normaal. Uitbreidende organisaties zijn waarschijnlijk de meest voorkomende groep bij grootschalige rampen. Dit type organisatie is soms lastiger te onderscheiden, omdat de leden ervan vaak samenwerken met of geïntegreerd zijn in gevestigde of expanderende organisaties (Quarantelli & Dynes, 1977). Ze vallen echter vaak niet formeel onder het gezag van gevestigde of expanderende organisaties, waardoor coördinatieproblemen kunnen ontstaan.

Voorbereiden van inzet type-3 organisaties

Recente ontwikkelingen laten zien dat steeds meer organisaties die van nature geen crisisbeheersingstaken hebben, al in de koude fase nadenken over de rol die zij mogelijk kunnen vervullen tijdens crises. Zo wordt binnen de Kopgroep coalitie Nationale Weerbaarheid en Veiligheid van de VNO-NCW, waarin onder andere banken, telecom en infrastructuur deelnemen, besproken hoe zij kunnen inspelen op knelpunten en spanningsvelden bij langdurige stroomuitval (WeerbaarNL, 2026). Tegelijkertijd blijkt uit (internationaal) onderzoek dat veel bedrijven en organisaties pas tijdens een crisis besluiten hun taken uit te breiden en hulp te bieden waar nodig is (Boin et al., 2020).

Type 4: Emergente organisaties

Emergente organisaties ontstaan tijdens crises; zowel de structuur als de taken van de organisaties worden tijdens de crisis vormgegeven. Vaak verdwijnen ze ook weer wanneer de crisis voorbij is (Dynes, 1970). Er wordt een netwerk gevormd van mensen die niet aan een bepaalde organisatie verbonden zijn en dus normaliter niet samenwerken, al is het wel mogelijk dat ze elkaar in andere samenstellingen informeel al kennen (Quarantelli & Dynes, 1977). De organisatie speelt in op bepaalde knelpunten die gesignaleerd worden tijdens de crisis en die naar inschatting niet effectief ondervangen kunnen worden door bestaande organisaties (Boin et al., 2020). Vaak betreft het kleinschalige en kortstondige groepen zonder naam die geen duidelijke formele structuur ontwikkelen (Quarantelli & Dynes, 1977). De COVID-19-crisis is een duidelijk voorbeeld van een grootschalige crisis waarin bestaande organisaties tekortschoten en er daarnaast sprake was van een gebrek aan coördinatie tussen betrokken organisaties, onvoldoende centrale aansturing en beperkte informatie over de situatie. Om die reden ontstonden er grote hoeveelheden emergente organisaties en

samenwerkingsverbanden. Dit betrof zowel kleinschalige maatschappelijke initiatieven als nieuwe samenwerkingsverbanden binnen de gezondheidszorg (Boin et al., 2020; Boonstra & Claessens, 2021).

Maatschappelijke initiatieven en samenwerkingsverbanden die tijdens crises ontstaan kunnen zich vervolgens doorontwikkelen tot een organisatie die ook bij andere crises een belangrijke rol speelt. Zo ontstond de Nieuw-Zeelandse vrijwilligersorganisatie Student Volunteer Army (SVA) tijdens de aardbevingen in Christchurch en werd bekend doordat ze duizenden studenten mobiliseerde voor opruim- en hulpwerkzaamheden. Later werd de organisatie opnieuw actief bij andere crises, waaronder overstromingen, bosbranden, de aanslag in Christchurch en de COVID-19-crisis. Crisisinitiatieven kunnen in de praktijk dus evolueren naar combinaties van organisatietypen (Carlton et al., 2022).

2.2 Ontstaan van maatschappelijke initiatieven

Voor het ontstaan van emergente maatschappelijke initiatieven tijdens crises is het aanwezige sociaal kapitaal van groot belang (Boonstra & Claessens, 2021). Boonstra en Claessens (2021, p. 17) omschrijven dit als “de aanwezige netwerken, het onderlinge vertrouwen en gedeelde normen tussen mensen: buurt- en stadsbewoners, (maatschappelijke) instanties, bedrijven en ondernemers en de lokale overheid, en het vermogen om deze netwerken en contacten aan te gaan”. In veel gevallen bestaan er dus al verbindingen voordat een initiatief daadwerkelijk vorm krijgt: mensen kennen elkaar, er is wederzijds vertrouwen en er zijn middelen beschikbaar. Wanneer er voldoende sociaal kapitaal aanwezig is, kunnen mensen zich gemakkelijker organiseren, financiële mogelijkheden creëren en maatschappelijke acties coördineren. Wanneer het sociaal kapitaal beperkt is, kunnen verbindende personen een cruciale rol spelen. Dit zijn individuen die tussen de initiatiefnemer en het relevante netwerk staan en die wél het sociaal kapitaal hebben om het initiatief te ondersteunen.² Deze personen zijn belangrijk in het slaan van bruggen tussen organisaties die normaal gesproken niet samenwerken. Tot slot zijn vertrouwen in lokale overheden en kennis van institutionele systemen belangrijke factoren voor het ontstaan van maatschappelijke initiatieven in crisistijd (Boin et al., 2020; Boonstra & Claessens, 2021).

De rol van overheden

Hoewel maatschappelijke initiatieven ontstaan vanuit de maatschappij, spelen (lokale) overheden een belangrijke rol in zowel het ontstaan als de duurzaamheid van het initiatief (Boonstra & Claessens, 2021). Zo kunnen overheden bijvoorbeeld voorzien in de benodigde (financiële) middelen en hebben bovendien vaak relevante financiële, juridische en organisatorische kennis en een stevig netwerk. Wanneer lokale ambtenaren de meerwaarde zien van een maatschappelijk initiatief, zal er meer motivatie en inspanning zijn om zo'n initiatief te steunen.

Naast het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven (positieve overheidssteun) kunnen overheden een initiatief ook tegenwerken (destructieve overheidssteun), wat de rol van de overheid complex maakt (Boonstra & Claessens, 2021). Dit laatste kan het geval zijn wanneer te veel regels en bureaucratie worden verwacht en opgelegd en daarmee de autonomie van het initiatief wordt aangetast. Voor de duurzaamheid van maatschappelijke

² In de praktijk vaak sleutelpersonen genoemd.

initiatieven kan de mate van overheidssteun bepalend zijn: is er sprake van eenmalige hulp of blijft de (lokale) overheid het initiatief steunen (Boonstra & Claessens, 2021)?

2.3 Samenwerking tussen de verschillende typen

De typen van georganiseerd gedrag laten een grote verscheidenheid aan organisaties zien die bij crises betrokken kunnen raken. Quarantelli en Dynes (1977) doen de aanname dat de aan- of afwezigheid van de vier typen gebruikt kan worden als mogelijke indicator van de ernst van de crisis. Gevestigde organisaties vormen de eerste verdedigingslinie. De inzet van expanderende organisaties, zoals het Rode Kruis, wijst erop dat reguliere hulpdiensten extra capaciteit nodig hebben. Wanneer ook uitbreidende organisaties een rol gaan spelen, betekent dit dat zowel de reguliere als de 'standby'-capaciteit tekortschiet en een beroep moet worden gedaan op organisaties die normaliter geen rol hebben in de crisisrespons. Als ook deze structuren onvoldoende blijken en sprake is van gebrekkige coördinatie, beperkte centrale aansturing en onvoldoende informatie over de situatie, kunnen emergente organisaties ontstaan. Zij voorzien in behoeften waarvoor bestaande organisaties en plannen geen oplossing bieden. Maar wat betekent dit voor de samenwerking tussen de verschillende typen? Hieronder presenteren we een reflectie op deze samenwerking.

Gevestigde organisaties (type 1) zijn veelal gewend om samen te werken met expanderende organisaties (type 2), zoals het Rode Kruis en Slachtofferhulp Nederland, omdat zij van nature geacht worden een rol te vervullen tijdens crises. Type 2-organisaties sluiten daarmee relatief goed aan op de werkwijze en taal van de reguliere hulpdiensten. Tegelijkertijd kan onduidelijkheid ontstaan over rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De werkzaamheden van type 2-organisaties kunnen namelijk overlappen met die van type 1-organisaties. Daarnaast kan de opschaling met grote aantallen vrijwilligers leiden tot onduidelijkheden in de interne aansturing en organisatiestructuur, wat de samenwerking verder kan compliceren.

Een uitdaging in de samenwerking met uitbreidende organisaties (type 3) is dat zij geen onderdeel zijn van de traditionele crisisstructuur en vaak een andere organisatie logica hanteren dan type 1-organisaties. Effectieve samenwerking vraagt daarom om het opbouwen van vertrouwen en wederzijds begrip. Tegelijkertijd ligt juist in hun reguliere werkzaamheden de meerwaarde: zij doen tijdens crises wat zij normaal gesproken ook doen en bereiken daardoor doelgroepen die voor traditionele crisispartners minder zichtbaar zijn.

Voor de samenwerking met emergente organisaties (type 4) is het vooral van belang dat zij tijdig worden herkend en erkend, worden verbonden met andere betrokken partijen en waar mogelijk worden gefaciliteerd. De samenwerking wordt bemoeilijkt door het betwijfelen van hun legitimiteit, betrouwbaarheid en kwaliteit, en door de opvatting dat zij bestaande processen (onbedoeld) verstoren. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de samenwerking met maatschappelijke initiatieven en emergente netwerken die tijdens een crisis ontstaan.

3 Samenwerking tussen organisaties

In hoofdstuk 2 concludeerden we dat tijdens crises veel verschillende organisaties actief zijn en soms nieuwe organisaties ontstaan. Om tot een effectieve crisisrespons te komen, moeten deze organisaties in meer of mindere mate met elkaar samenwerken. In dit hoofdstuk beschrijven we bevorderende en belemmerende factoren voor deze publiek-civiele samenwerking ter voorbereiding op en tijdens crises. We sluiten af met een korte beschouwing over de manier waarop samenwerking bevorderend kan werken voor samenredzaamheid.

3.1 Samenwerking ter voorbereiding op crises

Als we weten dat tijdens een crisis verschillende partijen een rol zullen spelen, waaronder organisaties die niet traditioneel betrokken zijn bij crisisbeheersing, kunnen we al vóór een crisis in kaart brengen welke partijen dat mogelijk zijn. Een respondent benadrukt het belang van zicht hebben op bestaande netwerken van maatschappelijke organisaties binnen een wijk. Wanneer deze netwerken vooraf bekend zijn, kunnen zij tijdens een crisis sneller worden bereikt en geactiveerd. Hierdoor hebben overheidspartijen tijdens een noodsituatie beter zicht op de organisaties die contact hebben met specifieke doelgroepen, terwijl die organisaties op hun beurt gemakkelijker de juiste overheidsfunctionarissen weten te vinden, aldus de respondent. Het kan dus zinvol zijn om afspraken te maken met organisaties die een centrale positie innemen binnen een gemeenschap. Denk aan kerken, sportverenigingen en buurtverenigingen die beschikken over een groot lokaal bereik en veel vertrouwen hebben van de lokale bevolking. Gemeenten kunnen in de voorbereidende fase verkennen welke rol dergelijke organisaties tijdens een crisis zouden kunnen vervullen, bijvoorbeeld bij het inrichten of bemensen van een noodsteunpunt, het verspreiden van informatie of het bereiken van kwetsbare groepen.

Een van de middelen om maatschappelijke weerbaarheid te versterken, is het creëren van maatschappelijke netwerkkaarten (Gelton, 2024). Het idee achter deze kaarten is het creëren van zicht op de beschikbaarheid van het handelend vermogen ('capabilities') en bevoegdheden van een diverse groep aan organisaties om vervolgens de inzet daarvan beter te kunnen coördineren in de crisisrespons. Wel is het goed te benoemen dat het volledig in kaart brengen van (mogelijk) betrokken organisaties niet eenvoudig is, omdat verschillende organisaties (zoals type 4) pas tijdens crises in beeld komen of ontstaan.

Als eenmaal in de voorbereidende fase voor zover mogelijk inzichtelijk is welke maatschappelijke initiatieven betrokken (kunnen) zijn bij crises, kan op verschillende manieren de samenwerking daarmee opgebouwd worden. De samenwerking tussen publieke en civiele partijen biedt kansen om complexe maatschappelijke opgaven, zoals crises, gezamenlijk aan te pakken (Raijmakers et al., 2024). In de volgende paragrafen lichten we meerdere factoren toe die publiek-civiele samenwerking beïnvloeden.

3.1.1 Wederzijds vertrouwen als stevig fundament

Een van de meest genoemde factoren die samenwerking beïnvloedt, is vertrouwen. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de praktijk staat vertrouwen centraal in de samenwerking tussen partijen (Boin & Bynander, 2015; Raijmakers et al., 2024). Vertrouwen³ is de overtuiging dat een ander persoon of andere instelling zal handelen overeenkomstig de eigen verwachtingen van positief gedrag (Estadieu et al., 2025). Vertrouwen is een “complex, verwarrend en ongrijpbaar” fenomeen, stelt (Nooteboom, 2017, p. 17). Het is deels rationeel (het naleven van afspraken) en deels emotioneel (het gevoel van loyaliteit en gedeelde normen en waarden) (Estadieu et al., 2025).

Vertrouwen in de overheid

In de huidige tijdsgeest staat het vertrouwen in de overheid onder druk. Zes op de tien Nederlanders heeft op dit moment weinig tot geen vertrouwen in de overheid (Wolberink et al., 2025). In het regeerakkoord van 2026-2030 staat expliciet beschreven dat de regering het vertrouwen in de politiek wil herstellen (Rijksoverheid, 2026). Hoewel we in dit rapport niet verder ingaan op het vertrouwen van inwoners in de overheid, laat de daling zien dat vertrouwen kwetsbaar is.

Vertrouwen is met name belangrijk in situaties waar (grote) onzekerheden spelen en de noodzaak van samenwerken aanwezig is (Nooteboom, 2017). Dit benadrukt het belang om in de voorbereiding op crises te investeren in wederzijds vertrouwen als fundament voor een duurzame samenwerking. Daarmee gaat het niet alleen om vertrouwen vanuit civiele partijen, maar het betreft wederzijds vertrouwen en inspanning. In het regeerakkoord van 2026-2030 staat beschreven dat het kabinet wil investeren in wederzijds vertrouwen (Rijksoverheid, 2026).

Een respondent zegt over het vertrouwen tussen overheden en maatschappelijke initiatieven: “Vertrouwen begint niet als een witte pagina. Er zitten vaak al kreukels of krassen in.” Dit betekent dat actief geïnvesteerd moet worden in vertrouwen als fundament. En de beste manier om vertrouwen op te bouwen, is door te focussen op onderliggende processen, volgens een respondent. “Het gezamenlijk opstellen van waarden en doelen en het ontwikkelen van een gedeelde taal dragen bij aan het creëren van een cultuur van vertrouwen,” stellen Raijmakers et al. (2024, p. 15).

Gedeelde waarden, doelen en taal

Een eerste stap is het expliciet maken van veronderstellingen die partijen hebben over hun beoogde bijdrage. Door deze aannames uit te spreken, wordt zichtbaar welke overtuigingen de samenwerking kunnen belemmeren en hoe deze eventueel kunnen worden bijgesteld. Cruciaal is dat alle betrokken partijen invloed hebben op het opnieuw formuleren van waarden en doelen, zodat gedeeld eigenaarschap ontstaat. Gezamenlijke doelen creëren een gemeenschappelijk belang, terwijl partijen hun autonomie behouden door zelf te formuleren hoe zij bijdragen aan het gemeenschappelijk belang en welke verwachtingen zij hebben (Raijmakers et al., 2024).

Een gedeelde taal helpt vervolgens om voor iedereen binnen de lokale context helder te maken hoe de samenwerking eruitziet en wat van wie verwacht wordt, zo geven meerdere respondenten aan. Zo’n gedeelde taal ontstaat door met elkaar in gesprek te gaan en aandachtig naar elkaars perspectieven te luisteren, waardoor de verschillende contexten en

³ Vertrouwen kan op verschillende niveaus plaatsvinden: op individueel, team-, en institutioneel niveau (Nooteboom, 2017).

institutionele logica's zichtbaar worden en raakvlakken kunnen worden gevonden (Raijmakers et al., 2024).

Integriteit en openheid

Tot slot dragen integriteit en openheid over (beleids)doelen, ontwikkelingen en mogelijkheden bij aan wederzijds vertrouwen (Estadiou et al., 2025; Van Kampen et al., 2026). Het gaat niet alleen over 'zeggen wat je doet' (openheid), maar ook over 'doen wat je zegt' (integriteit). Dit raakt, zoals een respondent zei, ook aan procedurele rechtvaardigheid: als mensen ervaren dat het nemen van besluiten en de manier van handelen open en integer verlopen, zullen ze een instantie eerder vertrouwen.

3.1.2 Houding richting samenwerking

Het opbouwen van een succesvolle samenwerking begint bij een open houding naar de ander en het besef dat je het als (overheids)organisatie niet alleen kan. In lijn met 'whole of society' vraagt dit van overheden dat zij erkennen andere partijen nodig te hebben voor een effectieve crisisrespons en de meerwaarde zien van wat maatschappelijke initiatieven kunnen bieden (Wijkhuijs, 2026). Het betreft de bereidheid om andere perspectieven te verkennen, geduld en lef te tonen, en een ontwerpende blik te hanteren die gericht is op de lange termijn (Raijmakers et al., 2024). Daarbij hoort ook durven loslaten, vertrouwen op de ander en kritisch bevragen van aannames. Een respondent beaamt dit: "Mensen hebben een sterke behoefte om zich maatschappelijk in te zetten en vinden dit ook leuk. Mensen zijn heel gemotiveerd. Onderschat kennis, expertise en drive niet, en sluit gelijkwaardig aan."

3.1.3 Institutionele verschillen in logica en structuur

Maatschappelijke initiatieven verschillen op diverse vlakken van institutionele actoren en functioneren daardoor ook op een andere manier tijdens crises. Waar overheidsorganisaties bijvoorbeeld vaak de tijd nodig hebben om zich aan te passen aan een crisissituatie, beschikken maatschappelijke initiatieven over de flexibiliteit en creativiteit om snel een oplossing te bieden voor de ontstane problemen (Boonstra & Claessens, 2021). Dit heeft te maken met een verschil in institutionele logica's tussen maatschappelijke initiatieven en overheden. De Moor et al. (2025) onderscheiden een zevental kenmerken van de institutionele logica en organisatiestructuur van burgercollectieven: ⁴

1. **Gedeelde waarden en belangen:** burgercollectieven ontstaan rond gedeelde gemeenschaps- of groepswaarden, zoals bijvoorbeeld sociale rechtvaardigheid.
2. **Vrijwillig lidmaatschap:** iedereen die de waarden van de organisatie deelt, kan lid worden en lidmaatschap is vrijwillig.
3. **Lokale focus:** burgercollectieven richten zich vaak op de directe leefomgeving van de vrijwilligers. Deze lokale verbondenheid versterkt de relevantie en eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen voor hun leefomgeving.
4. **Decentrale besluitvorming:** besluitvorming is doorgaans gedecentraliseerd en participatief, waarbij gestreefd wordt naar consensus tussen de leden.
5. **Collectief rentmeesterschap:** het creëren, toewijzen en beheren van middelen binnen burgercollectieven is meestal gebaseerd op collectief rentmeesterschap en gedeelde verantwoordelijkheid.
6. **Verantwoording aan eigen leden:** burgercollectieven leggen verantwoording af aan hun leden. Daarbij staan vertrouwen en gedeelde waarden centraal.

⁴ Burgercollectieven zijn een specifieke vorm van maatschappelijke initiatieven. De institutionele logica die hen typeert, maakt het onderscheid met overheden goed zichtbaar en kan, met beperkte aanpassingen, ook worden vertaald naar andere maatschappelijke initiatieven (De Moor et al., 2025).

7. **Langetermijnvisie:** burgercollectieven prioriteren het welzijn van de gemeenschap en duurzaamheid op de lange termijn vaak boven kortetermijnwinsten.

In tegenstelling tot maatschappelijke initiatieven opereren (lokale) overheden vanuit hiërarchische en bureaucratische structuren (De Moor et al., 2025). Zij moeten verantwoording afleggen naar de politiek-bestuurlijke top en moeten formele procedures volgen, waardoor processen veelal rigide zijn en veel tijd in beslag nemen. Dit kan botsen met het decentrale, flexibele en horizontale karakter van maatschappelijke initiatieven zoals burgercollectieven. Daarnaast kan de bestuurlijke afweging tussen verschillende verantwoordelijkheden, politieke doelen en belangen leiden tot besluiten die botsen met de waarden en gemeenschapsgerichte doelen van maatschappelijke initiatieven. Tot slot zijn veel overheden risicomijdend, omdat zij moeten opereren in een politiek-bestuurlijke omgeving waarin mogelijke politieke repercussies zijn en de nadruk ligt op juridische zorgvuldigheden. Dit staat haaks op de drang van burgercollectieven om te experimenteren en bestaande structuren te innoveren (De Moor et al., 2025). Het begrijpen en onderkennen van institutionele verschillen tussen overheid en maatschappelijke initiatieven is essentieel om samenwerking te stimuleren. Een respondent vult aan dat gezamenlijk oefenen dus ook van belang is om te kijken waar institutionele verschillen elkaar raken. Daarbij hoort ook het durven maken van fouten (wat werkt niet) en daarvan leren.

Afspraken en verwachtingen

Voor publiek-civiele samenwerking rondom noodsteunpunten is het maken van heldere afspraken met al bestaande maatschappelijke initiatieven over verantwoordelijkheden, verwachtingen en het bereiken van de gemeenschap van belang. Daarbij moet rekening worden gehouden met elkaars werkwijzen. Zoals een respondent aangeeft: “Maatschappelijke initiatieven sluiten niet altijd goed aan bij vaste overlegstructuren, zoals een wekelijks overleg. Daarom is het belangrijk samen te zoeken naar een werkwijze die voor beide partijen passend is.” Door gezamenlijk te werken aan concrete, overzichtelijke en haalbare doelen kan stapsgewijs vertrouwen worden opgebouwd (Vangen & Huxham, 2003). Het behalen van deze ‘small wins’ versterkt het wederzijdse vertrouwen en het besef dat de samenwerking daadwerkelijk meerwaarde heeft.

3.1.4 Lokale inbedding

Een respondent benadrukt het belang van kennis van de wijk vóór en tijdens een crisis. Het is belangrijk dat wijknetwerken worden benut. Lokale instituties zijn veerkrachtig, omdat ze veelal informeel georganiseerd zijn en doordat hun middelen niet gebonden zijn aan organisatorische structuren of logistieke systemen, maar in handen zijn van individuen (Boin & Bynander, 2015).

Daarnaast is het nuttig om op tijd kritieke (dat wil zeggen zichtbare en lokaal betrokken) personen in de wijk te vinden. Deze kritieke personen staan in contact met de lokale omgeving en bezitten veel lokale kennis. Lokale kennis is essentieel voor publiek-civiele samenwerking. Dit betreft inzicht in de lokale sociale structuren, de manieren waarop inwoners met elkaar communiceren en hoe hierbij aangesloten kan worden. Een respondent noemt dat er op deze manier meer “aandacht kan zijn voor alle inwoners, ook die met een kleiner sociaal netwerk”. Andersom is er vanuit maatschappelijke initiatieven kennis van overheidssystemen en -processen nodig, met name wat betreft het kunnen herkennen van de discretionaire ruimte die tussen de regels bestaat (Raijmakers et al., 2024).

3.1.5 Experimenteren en leren

Wanneer een fundament is gelegd middels wederzijds vertrouwen, afspraken zijn gemaakt en kennis is opgedaan over elkaars expertise en vaardigheden, kan er ook ruimte worden gecreëerd om te oefenen en te experimenteren (Raijmakers et al., 2024). Hiervoor moet een houding nagestreefd worden waarin het mogelijk is om uit te proberen, risico's te nemen, te leren en te verbeteren. "Fouten maken mag, en oefen daarmee", benadrukt een respondent. Er bestaat vaak een terughoudende reactie tegenover experimenteren, terwijl dit juist belangrijk is om vertrouwen op te bouwen en een basis voor sterke samenwerking te leggen.

Op deze manier wordt de potentie van maatschappelijke initiatieven ten volste benut – die al van nature geneigd zijn om te experimenteren – en leren verschillende partijen wat wel en niet kan werken in de samenleving. Daaruit zal ook nieuwe kennis voort kunnen komen over verschillen in logica's, organisatiestructuren en verwachtingen. Dit is in lijn met de huidige stand van zaken rond noodsteunpunten: hoewel nog weinig officieel is vastgelegd, vindt experimenteren ('pilotten') al wel plaats.

3.2 Samenwerking tijdens crises

Een crisis brengt vrijwel altijd nieuwe vormen van samenwerking met zich mee. Naast traditionele crisispartners melden zich vrijwilligers, burgerinitiatieven en andere partijen die graag een bijdrage willen leveren. Daardoor ontstaat een dynamisch netwerk van gevestigde, expanderende, uitbreidende en emergente organisaties dat fundamenteel anders functioneert dan de formele structuren die voorafgaand aan de crisis bestonden (Dynes, 1970). Dit kan spanning opleveren tussen enerzijds de spontane respons en anderzijds de bestaande formele coördinatiemechanismen en hetgeen waarvan crisisfunctionarissen menen dat zou moeten gebeuren (Jarzabkowski et al., 2012).

De eerdergenoemde factoren van invloed op samenwerking zijn niet alleen in de voorbereiding op crises of met bestaande initiatieven relevant. Zo zijn bijvoorbeeld lokale inbedding, het begrijpen van organisatielogica's en het gebruikmaken van elkaar kennis en kunde ook van toepassing op samenwerkingsverbanden die tijdens crises ontstaan. Hieronder lichten we nog drie andere factoren toe die specifiek van invloed zijn op de samenwerking tijdens crises.

3.2.1 Sturing en coördinatie

Na een ramp of crisis ontstaan vaak spontane, informele bottom-up samenwerkingen tussen inwoners, omdat (lokale) publieke organisaties zich niet meteen kunnen aanpassen aan de nieuwe onzekere situatie (Boin & Bynander, 2015). Denk aan spontane zoekacties bij vermissingen, de grootschalige opruimacties na de containercalamiteit in het waddengebied of de vele buurtinitiatieven tijdens de coronacrisis. Deze initiatieven ontstaan veelal rondom vertrouwde lokale organisaties en ontmoetingsplekken ('nodes') waar informatie, hulpaanbod en middelen zich verzamelen. Naarmate meer mensen en organisaties zich aansluiten, groeit de behoefte aan afstemming. Zonder enige vorm van afstemming bestaat het risico dat activiteiten langs elkaar heen gaan lopen en dat initiatieven versnipperd raken.

De uitdaging is om de samenwerking tussen de verschillende organisaties niet volledig te organiseren, maar om deze te ondersteunen, te faciliteren in benodigde middelen en soms bij te sturen wanneer de activiteiten de crisisrespons belemmeren. Te veel top-down sturing

door netwerken aan te passen aan bestaande plannen en procedures kan bestaande samenwerking verstoren. Daarnaast bestaat het risico dat de rigiditeit en structuur van top-down aangestuurde coördinatiestructuren de spontane dynamieken van initiatieven die bottom-up vanuit de gemeenschap ontstaan, belemmeren of verstoren (Das et al., 2024).

Vanuit dit perspectief is het een illusie te denken dat samenwerking tijdens een crisis volledig georganiseerd of beheerst kan worden. Zoals Scholtens (2007) stelt, is de centrale vraag tijdens crises niet hoe meer leiding en coördinatie kunnen worden georganiseerd, maar hoe omstandigheden kunnen worden gecreëerd waarin organisaties vanzelf goed samen werken. Daarvoor is het nodig dat er ruimte is voor professioneel handelen en decentrale besluitvorming, waarbij initiatieven geleidelijk met elkaar verbonden kunnen worden, informatie onderling gedeeld wordt en ondersteuning gebracht kan worden waar dat nodig is. De manier waarop het netwerk samenwerkt, evolueert naarmate de crisis vordert en verandert doorgaans van een gefragmenteerd naar een collaboratief netwerk (Treurniet & Van Buul, 2015). De manier van sturing en coördinatie verandert daardoor mee.

Veerkracht als uitgangspunt

Het ontstaan van initiatieven tijdens crises is een uitingvorm van veerkracht en samenredzaamheid: het vermogen van inwoners om binnen hun sociale omgeving te reageren op crises (Norris et al., 2008). Een crisissituatie benaderen vanuit de veerkracht van de samenleving betekent uitgaan van de veronderstelling dat inwoners niet slechts afhankelijk zijn de respons van officiële hulpdiensten en afwachten, maar zelf in actie komen en zich organiseren. Het onderschatten of ontkennen van deze krachten uit de samenleving ziet een andere respondent als belemmering voor de samenwerking met maatschappelijke initiatieven. Als wordt uitgegaan van een veerkrachtige samenleving, bevordert dat de samenwerking met spontane initiatieven. Crisisdiensten kunnen zich dan richten op de plekken waar mensen zichzelf niet voldoende kunnen redden en waar hulp echt nodig is.

3.2.2 Rol van de overheid

Op basis van de lessen van de containercalamiteit in het Waddengebied in 2019 is een handreiking opgesteld voor het omgaan met spontane burgerinitiatieven (Ros & Kool, 2022). Daarin staan ook de houding en rol van de overheid ten opzichte van maatschappelijke initiatieven tijdens een incident beschreven. De werkwijze bestaat uit drie stappen:

1. Maak contact en zoek verbinding: leg het eerste contact met initiatiefnemers in afstemming met overige betrokken partijen.
2. Verbind en beweeg mee: monitor het initiatief (omgevingsanalyse) en beoordeel de verkregen informatie op relevantie en betrouwbaarheid. Bepaal wat het initiatief kan betekenen.
3. Neem een passende rol aan: stel vast wat het initiatief kan betekenen, benoem rollen en verantwoordelijkheden en communiceer welke partij de regie heeft. De overheid hoeft niet altijd een leidende rol op zich te nemen; soms is het passender om wat meer afstand te behouden.

De handreiking maakt onderscheid tussen een vijftal rollen van de overheid, variërend van veel tot weinig bewegingsvrijheid voor inwoners (Ros & Kool, 2022). Welke rol het best passend is, hangt onder andere af van de aard van het initiatief en de kenmerken van de crisis(aanpak):

- > **Loslaten:** de overheid heeft geen inhoudelijke of procesmatige bemoeienis met het initiatief. Zij grijpt niet in, maar kan de ontwikkelingen wel monitoren.

- > **Ondersteunen:** de overheid faciliteert het initiatief, bijvoorbeeld door informatie te delen of praktische ondersteuning te bieden.
- > **Stimuleren:** de overheid acht een initiatief wenselijk en probeert betrokken partijen in beweging te brengen, maar laat de uitvoering aan anderen over.
- > **Regisseren:** de overheid heeft regie over de samenwerking en stuurt actief op gewenst gedrag.
- > **Reguleren:** de overheid grijpt in om keuzes te beperken of te elimineren. Ze kan regels handhaven en overtreding daarvan sanctioneren.

3.3 Factoren van invloed op samenredzaamheid

In het eerste hoofdstuk van dit rapport hebben we beschreven dat samenredzaamheid een vorm van samenwerking is tussen inwoners. Het blijkt dat nagenoeg alle bovengenoemde factoren ook een rol spelen in het ontwikkelen van samenredzaamheid. Denk bijvoorbeeld aan flexibiliteit en vertrouwen (in informatiebronnen) (Norris et al., 2008). Ook hier geeft een respondent aan dat het inzetten van sleutelpersonen of rolmodellen inwoners kan inspireren om samenredzaam gedrag te vertonen.

Blijven drijven in een zee van problemen

Ganor & Ben-Lavy (2003, p. 108) hebben een pakkende analogie uitgewerkt met als titel 'Blijven drijven in een zee van problemen'. Aan de hand van geleerde lessen uit eerdere crises beschrijven ze hoe samenredzaamheid in gemeenschappen ('community resilience') kan worden verstevigd:

1. *We zitten met z'n allen in dezelfde boot:* concurrentie en onderlinge spanningen – die zich voor kunnen doen binnen gemeenschappen – moeten ruimte maken voor een cultuur van coöperatie. Kort gezegd moet worden weggebleven van competitie en worden toegewerkt naar samenwerking. Bijvoorbeeld door het creëren van mogelijkheden om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor bepaalde opgaven.
2. *Er zijn veel vissen in de zee:* actief op zoek gaan naar en het erkennen van menselijk kapitaal kan leiden tot het vinden van veel getalenteerde individuen. Dat kunnen vrijwilligers worden die bepaalde taken en verantwoordelijkheid kunnen (over)nemen.
3. *Kleine vissen zijn ook mooi:* iedereen telt mee en kan op een bepaalde manier bijdragen aan de samenredzaamheid van de gemeenschap.
4. *Leer zwemmen:* zet in op voorbereiding en training, zodat er ruimte is voor het creëren van gedeelde normen. Deze inspanningen moeten ruim vóór een crisis plaatsvinden; leer zwemmen vóór de storm begint, niet tijdens de storm.
5. *Het is beter om te zwemmen dan met de stroming mee te drijven:* blijf in beweging en laat gemeenschapszin niet vervagen. Actief aanmoedigen van samenredzaam gedrag door bijvoorbeeld kennis te delen en het gevoel van 'kunnen' te vergroten is beter dan passiviteit.
6. *Let op voor de haaien:* Een crisis kan de kwetsbare kanten van een gemeenschap blootleggen. Wees daarop alert en zet in op het verbeteren of vermijden van deze kwetsbaarheden.
7. *Help de reddingswerkers:* hulpverleners hebben ook hulp nodig. Verlies hen niet uit het oog en geef ruimte aan professionals om kwetsbaar te zijn.

4 Slotbeschouwing

Deze snelle kennismobilisatie richt zich op het geven van een handelingsperspectief voor publiek-civiele samenwerking. In deze slotbeschouwing lichten wij kort toe welke organisatie-typen bestaan en ontstaan in crisistijd. Daarna geven we een samenvattend antwoord op de vraag wat de belemmerende en bevorderende samenwerkingsfactoren zijn tussen overheden en maatschappelijke initiatieven in voorbereiding op of tijdens crisistijd. Daarna maken we de vertaalslag naar noodsteunpunten: wat betekenen deze bevindingen in onze optiek voor de samenwerking tussen maatschappelijke initiatieven en noodsteunpunten?

4.1 Bevindingen

Samenwerken met niet-traditionele crisispartners wordt steeds belangrijker geacht binnen de crisisbeheersing. Hoewel hulpverleningsinstanties en gemeenten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing, kunnen zij bij een grootschalige verstoring niet iedereen – direct of op langere termijn – helpen. Daardoor komt een verantwoordelijkheid te liggen bij (georganiseerde) inwoners en bedrijven, wat aansluit bij het streven van overheden om de maatschappelijke weerbaarheid te versterken. Tegelijkertijd roept dit de vraag op hoe verschillende partijen met elkaar kunnen samenwerken.

Al in de jaren negentig stelde Dynes (1994) dat de voorbereiding op rampen en crises minder gericht zou moeten zijn op een hiërarchische 'command and control-benadering' en meer op coördinatie en coöperatie. Zijn uitgangspunten sluiten goed aan bij de huidige ambitie om maatschappelijke partners en de samenleving een grotere rol te geven in de crisisbeheersing.

4.1.1 Typen organisaties

Tijdens crises ontstaat er vrijwel altijd een min of meer geïmproviseerd netwerk van organisaties die een rol spelen in de crisisbeheersing en die op nieuwe manieren met elkaar moeten samenwerken. De klassieke typologie van Dynes (1970) helpt om te begrijpen welk type organisaties kunnen optreden tijdens een crisis:

1. *Gevestigde organisatie*: voert de reguliere taken uit binnen bestaande structuren. Denk aan: hulpverleningsdiensten, Defensie, ziekenhuizen, maatschappelijk werk.
2. *Expanderende organisatie*: voert reguliere taken uit, maar schaaft de organisatie op met extra capaciteit, vaak vrijwilligers. Denk aan: Leger des Heils, Rode Kruis, USAR, Slachtofferhulp Nederland, NGO in hulpverlening, kerken.
3. *Uitbreidende organisatie*: Behoudt de eigen structuur, maar neemt tijdens crises nieuwe taken op zich. Denk aan: sportverenigingen, telecombedrijven, buurthuizen, supermarkten, banken, welzijnsorganisaties, bibliotheken, scholen.
4. *Emergente organisatie*: Ontstaat spontaan tijdens crises en ontwikkelt zowel nieuwe taken als nieuwe structuren.

Wat betreft samenwerking kent iedere organisatie-type andere uitdagingen. Terwijl samenwerking met gevestigde en expanderende organisaties vaak aansluit bij bestaande structuren, vraagt samenwerking met uitbreidende en emergente organisaties meer

aandacht voor vertrouwen, erkenning en verbinding. Tegelijkertijd schuilt juist in emergente organisaties een belangrijke meerwaarde, omdat zij kunnen voorzien in behoeften waarvoor bestaande organisaties en structuren niet altijd een oplossing bieden.

4.1.2 Bevorderende en belemmerende samenwerkingsfactoren

Uit de literatuur blijkt dat effectieve samenwerking voor een deel afhankelijk is van investeringen die al in de *voorbereidende fase* worden gedaan. Een belangrijk onderdeel is het wederzijds vertrouwen tussen partijen. Een open houding en geïnteresseerde manier van opstellen naar de andere organisatie maakt het verloop van de samenwerking vloeier. Wanneer de betrokken organisaties elkaar vooraf kennen, elkaars wijze van organiseren en mogelijkheden begrijpen en beschikken over gedeelde afspraken, zal dat de samenwerking bevorderen. Bovendien is het van belang om gezamenlijk te oefenen en durven fouten te maken om daarvan te leren.

Voor de samenwerking *tijdens een crisis* is vaak sprake van spanning tussen de spontane respons enerzijds (bottom-up-structuur) en de bestaande formele coördinatiemechanismen anderzijds (top-down-structuur) (Jarzabkowski et al., 2012). De samenwerking met spontane initiatieven tijdens crises kan niet volledig worden beheerst, en dat is ook niet wenselijk. Tijdens crises is het *samen werken* belangrijker dan het organiseren van steeds meer *samenwerking*. In navolging van Scholtens (2007) betekent dit dat effectieve crisisrespons niet primair afhankelijk is van centrale sturing en coördinatie, maar van de mate waarin partijen vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid kunnen bijdragen aan een gemeenschappelijk doel. Een effectieve crisisrespons vraagt daarom om een zorgvuldige balans tussen overheidscoördinatie en flexibiliteit. Dit betekent dat overheden hun rol afstemmen op de situatie: loslaten, ondersteunen, stimuleren, regisseren of reguleren. Het nemen van veerkracht als uitgangspunt helpt hierbij, omdat het erkent dat initiatieven een waardevolle bijdrage leveren de crisisrespons.

Samenvattend komen we tot de tabel op de volgende pagina waarin de belemmerende en bevorderende factoren voor publiek-civiele samenwerking uiteen worden gezet. Daarbij maken we onderscheid tussen factoren die vooral relevant zijn in de voorbereiding op crises en factoren die met name tijdens crises een rol spelen. Dit is geen strikte verdeling: veel factoren zijn zowel vóór als tijdens een crisis van belang. Daarnaast is er geen rangorde in het belang van de factoren, zijn de verschillende thema's nauw met elkaar verbonden en kunnen elkaar beïnvloeden.

Tabel 4.1 Belemmerende en bevorderende factoren voor publiek-civiele samenwerking

	Wat belemmert samenwerking?	Wat bevordert samenwerking?	Voor of tijdens crises
Vertrouwen en relaties	Wantrouwen en onbekendheid met elkaars rol, intenties en werkwijzen	Wederzijds vertrouwen, openheid en integriteit	Voor crises
Organisatie-structuren	Botsingen tussen hiërarchische, proceduregerichte overheden en flexibele, horizontale maatschappelijke initiatieven	Inzicht in elkaars organisatiestructuur en het vermogen om formele en informele werkwijzen met elkaar te verbinden	Voor crises
Leren	Risicomijding, weinig oefening en beperkte ruimte voor innovatie	Gezamenlijk trainen, oefenen, experimenteren en leren	Voor crises
Afspraken en verwachtingen	Onduidelijkheid over middelen, financiering, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Het maken van afspraken over financiering, juridische kaders, governance, sociale inbedding en technologie	Voor crises
Organisatie-logica's	Botsende waarden, belangen, verantwoordingsrelaties en opvattingen over risico's, besluitvorming en maatschappelijke meerwaarde	Begrip hebben voor elkaars drijfveren, waarden en verantwoordelijkheden. Het ontwikkelen van gezamenlijke waarden, doelen en een taal	Voor en tijdens crises
Lokale inbedding	Zwakke verbinding met de gemeenschap en moeilijk bereikbare doelgroepen	Benutten van lokale initiatieven, sleutelpersonen en bestaande sociale infrastructuur	Voor en tijdens crises
Kennis en kunde	Onvoldoende inzicht in en benutting van elkaars kennis en kunde	Wederzijdse uitwisseling van kennis, expertise, vaardigheden en netwerken	Voor en tijdens crises
Houding richting betrokken organisaties	Een beheersende, competitieve of controlerende houding, waar geen ruimte is voor anderen: het zelf willen doen	Een open, gelijkwaardige en samenwerkende houding waarin partijen elkaar serieus nemen en naar elkaar luisteren	Voor en tijdens crises
Sturing en coördinatie	Te veel top-down sturing of juist een gebrek aan coördinatie en faciliteren	Een passende balans tussen centrale coördinatie en flexibiliteit	Tijdens crises
Veerkracht als uitgangspunt	Verwachten dat inwoners afhankelijk zijn van overheden tijdens crises	Uitgaan van de veerkracht van de samenleving: mensen helpen anderen	Tijdens crises

4.2 Samen werken aan noodsteunpunten

We zien verschillende voorbeelden van gemeenten en veiligheidsregio's (type 1) die met maatschappelijke partners om tafel zitten om te bespreken welke rol zij mogelijk kunnen vervullen bij noodsteunpunten. Daarbij gaat het om zowel de bemensing en de locatie als om het leveren van bepaalde diensten. Kijkend naar de typologie van Dynes (1970) zien we voor alle andere organisatietypen kansen in de betrokkenheid rond noodsteunpunten. Expanderende organisaties (type 2), zoals het Rode Kruis en het Leger des Heils, kunnen bijvoorbeeld bijdragen dankzij hun vermogen om op te schalen met vrijwilligers en hulpverleningsactiviteiten te bieden aan mensen in een kwetsbare positie. Organisaties zoals sportverenigingen, scholen en buurthuizen (type 3) kunnen worden benaderd voor hun beschikbare faciliteiten, zoals grote gymzalen. Van deze locaties weten we dat zij voor inwoners vaak herkenbare en betrouwbare plekken zijn. Ze zouden als voorbeeld kunnen dienen voor de inrichting van noodsteunpunten (Landsman et al., 2026). Tot slot weten we dat tijdens crises spontane netwerken van vrijwilligers ontstaan (type 4), die mogelijk vanuit noodsteunpunten gefaciliteerd en ondersteund kunnen worden.

4.2.1 Inzichten voor noodsteunpunten

Uit de literatuur, open bronnen en interviews halen wij verschillende inzichten die in de context van noodsteunpunten van belang kunnen zijn rond het thema samenwerken met maatschappelijke initiatieven. Hieronder zetten wij deze uiteen.

Er bestaat niet één formule voor een succesvolle samenwerking. Hoe noodsteunpunten worden ingevuld, is voor een groot deel afhankelijk van de lokale context. Deze context wordt onder meer bepaald door bestaande samenwerkingsverbanden, aanwezige kennis en expertise, de kenmerken van de gemeenschap en de bestaande sociale infrastructuur waarop kan worden voortgebouwd.

Een noodsteunpunt kan niet voorzien in alle behoeften van inwoners, dus samenwerking met andere organisaties of maatschappelijke initiatieven is essentieel. Tijdens crises zullen behoeften van inwoners uiteenlopen, zeker bij langdurige en veelvoudige crises. Een noodsteunpunt kan niet in alle verschillende behoeften uit een buurt voorzien, en dat is ook niet nodig. Daarin zijn andere organisaties of maatschappelijke initiatieven van grote waarde.

Een belangrijke uitdaging voor overheidsorganisaties is het blijven redeneren vanuit het perspectief van inwoners. Het is daarbij van belang om de behoefte van inwoners over de samenwerkingsvorm mee te nemen. Daarnaast moet niet worden vergeten dat elke crisisprofessional en ambtenaar zelf ook een inwoner is. Het kan helpen om expliciet stil te staan bij vragen als: wat vind ik zelf als inwoner van deze maatregel of afspraken? En wat heb ik dan nodig?

Het ontdekken van werkbare vormen van samenwerking vraagt ruimte voor leren en experimenteren. Dit past goed binnen de huidige pilotfase van noodsteunpunten, maar is ook in de toekomst van waarde. Maatschappelijke initiatieven zullen vaak van nature flexibel inspelen op lokale behoeften en omstandigheden. Overheden ervaren door hun publieke verantwoordelijkheid, bestuurlijke verantwoording en formele procedures vaak minder ruimte om af te wijken van vooraf opgestelde plannen. Het maken van heldere afspraken is

belangrijk, maar tegelijkertijd moet er wel ruimte zijn om te experimenteren met verschillende samenwerkingsvormen en partners om te ontdekken wat werkt.

Duidelijke afspraken rond taken en verantwoordelijkheid van betrokken samenwerkingspartners zal in de voorbereiding rond noodsteunpunten helpen, mits voldoende flexibiliteit in procedures wordt geborgd. In de voorbereidingsfase kunnen afspraken worden gemaakt met bestaande maatschappelijke organisaties over hun mogelijke rol binnen noodsteunpunten. Wanneer bijvoorbeeld hulpverleningsdiensten en gemeente-ambtenaren onvoldoende capaciteit hebben voor een volledige bezetting op noodsteunpunten, kan het voor de hand liggen om ze (gedeeltelijk) te bemensen met vrijwilligers. Daarvoor moet vastgesteld worden over welke vaardigheden vrijwilligers moeten beschikken, en of ze in die vaardigheden getraind moeten worden. Tegelijkertijd laten crises zien dat nieuwe initiatieven en samenwerkingsverbanden ook spontaan kunnen ontstaan. Het is daarom niet alleen waardevol om bestaande partners in beeld te hebben, maar ook om te spreken over de wijze waarop ruimte en ondersteuning kunnen worden geboden op noodsteunpunten aan emergente initiatieven en spontaan hulpaanbod.

De rol en houding van overheden betrokken bij noodsteunpunten ten opzichte van maatschappelijke initiatieven vragen om een balans tussen faciliteren en regisseren. Te veel sturing kan de energie, flexibiliteit en het eigenaarschap van maatschappelijke initiatieven beperken, terwijl te weinig afstemming kan leiden tot versnippering of onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Misschien kan dit voor overheden betekenen dat zij een meer faciliterende rol moeten aannemen in relatie tot noodsteunpunten en andere partijen de uitvoerende rol kunnen aannemen.

Literatuurlijst

- Boin, A., & Bynander, F. (2015). Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97, 123–135.
- 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*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/05/20240501-NIPV-Crisisplan-Versterken-van-veerkracht.pdf>
- Boonstra, B., & Claessens, S. (2021). *Maatschappelijke coalities in coronatijd: van spontaan initiatief naar duurzaam samenwerkingsverband*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. <https://www.eur.nl/en/media/2021-03-maatschappelijke-coalities-coronatijdeindrapportage>
- Bouwmeester, J., Ten Doeschot, F., Mathurin, A., Van Straaten, G., Stel, M., Kuttschreuter, M., & Haandrikman, M. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. Universiteit Twente. <https://repository.wodc.nl/server/api/core/bitstreams/593c82c2-f56c-4698-b31e-265086f79d52/content>
- Carlton, S., Nissen, S., & Wong, J. H. K. (2022). A crisis volunteer 'sleeper cell': An emergent, extending and expanding disaster response organisation. *Contingencies and Crisis Management*, 30, 391–400.
- De Moor, T., Czischke, D., Van Eijk, C., Groep-Foncke, M., Held, L., Horlings, I., Jans, L., Kleinhans, R., & van Meerkerk, I. (2025). Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar succesvolle transitie. *Bestuurswetenschappen*, 79(1), 64–83.
- Dynes, R. R. (1970). *Organized Behavior in Disaster*. Heath Lexington Books.
- Dynes, R. R. (1987). The concept of role in disaster research. *Sociology of disasters: Contribution of sociology to disaster research*, 71–102. <https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/72752e8f-484d-4266-b33d-30b466ba9a6a/content>
- Dynes, R. R. (1994). Community emergency planning: false assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 141–158. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/028072709401200201>
- Dynes, R. R., & Quarantelli, E. L. (1968). Group Behavior Under Stress: A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives. *Sociology and Social Research*, 52, 416–429.
- Estadieu, L., Christoph, K., Andreas, K., & Roland, V. (2025). *Institutional trust in crisis? Conceptual and methodological challenges in measuring institutional trust*. 19(6), 1–11. <https://doi.org/10.1111/soc4.70073>
- Gelton, P. (2024). *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/06/20240105-NIPV-Visiedocument-Weerbaarheid-en-Veerkracht.pdf>
- Handboek Maatschappelijke initiatieven op stations*. (2022). ProRail, NS, Spoorbeeld. [https://www.spoorbeeld.nl/sites/default/files/2023-05/BSM-221209-Handboek Maatschappelijke Initiatieven.pdf](https://www.spoorbeeld.nl/sites/default/files/2023-05/BSM-221209-Handboek%20Maatschappelijke%20Initiatieven.pdf)
- Kenniscentrum Ongelijkheid. (2023). *Samen tegen een onzeker bestaan in de stad: Variaties in maatschappelijke initiatieven*. Kenniscentrum Ongelijkheid. <https://openresearch.amsterdam.nl/page/95542/samen-tegen-een-onzeker-bestaan-in-de-stad>
- Landsman, J., De Haan, A., Boin, C., van der Varst, L., & Van Duin. (2026). *Ontwikkelingen rond noodsteunpunten: een snelle kennismobilisatie*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2026/03/20260310-NIPV-Ontwikkelingen-rond-noodsteunpunten.pdf>
- Nooteboom, B. (2017). *Vertrouwen Opening naar een veranderende wereld*. Uitgeverij

- Klement.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150.
<https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>
- Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1977). *Different types of organisations in disaster responses and their operational problems*. University of Delaware Disaster Research Center.
- Raijmakers, B., Ruarus, I., Kreutzer, P., & Van Leeuwen, T. (2024). *Handboek publiek-civiele samenwerking*. Waag Futurelab & Stby. https://waag.org/sites/waag/files/2024-02/Handboek_Publiek-Civiele_Samenwerking.pdf
- Rijksoverheid. (2026). *Regeerakkoord 2026-2030*.
<https://open.overheid.nl/documenten/ae784c79-5e0a-4866-85f5-1b80c5dc614e/file>
- Ros, P., & Kool, M. (2022). *Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven: hoe benut je de kracht van vrijwilligers?* Coördinatie Regeling Waddenzee.
<https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/media/2oyou1s3/operationele-werkwijze-spontane-burgerinitiatieven-def-versie.pdf>
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: Overschat en onderschat*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid en Politieacademie.
https://crisislab.nl/rede_scholtens.pdf
- Tierney, D. (2003). Disaster beliefs and institutional interests: recycling disaster myths in the aftermath of 9-11. *Research in Social Problems and Public Policy*, 11, 33–51.
[https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0196-1152\(03\)11004-6](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0196-1152(03)11004-6)
- Treurniet, W., & Van Buul, K. (2015). Four Archetypal Networked Organisations. *ISCRAM*.
- Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing, nuchter over het bijzondere*. Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Kampen, L., Hoogenraad, H., & Vlieg, M. (2026). *Beschouwing: perspectieven op “zinvolle” participatie*. Sociaal Cultureel Planbureau.
<https://www.scp.nl/documenten/2026/03/25/beschouwing-perspectieven-op-zinvolle-participatie>
- Van Ruijven, C. (2026). *Projectplan landelijk project noodsteunpunten*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2026/03/20260128-NIPV-Projectplan-landelijk-project-pilots-noodsteunpunten.pdf>
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of applied behavioral science*, 39(1), 5–31.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), & Veiligheidsberaad (VB). (2025a). *Opdracht pilots noodsteunpunten*.
<https://www.weerbaarnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=280670&fileid=1771402&forcedownload=true>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), & Veiligheidsberaad (VB). (2025b). *Opdracht pilots noodsteunpunten*.
- WeerbaarNL. (2026, juni 24). *De Kopgroep: coalitie nationale weerbaarheid en veiligheid*.
<https://www.weerbaarnl.nl/netwerken/de+kopgroep+coalitie+nationale+weerbaarheid/default.aspx>
- Wijkhuijs, V. (2026). *Whole of society: de herkomst en betekenis van het begrip*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2026/07/20260701-NIPV-Whole-of-society-de-herkomst-en-betekenis-van-het-begrip.pdf>