

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven



Datum	Versie	Wat gewijzigd	Reden

Inhoudsopgave

1. Opdracht en context

- 1.1 Aanleiding en opdracht
- 1.2 Betrokken partijen
- 1.3 Netwerksamenleving

2. Visie, Uitgangspunten en werkwijze burgerinitiatieven

- 2.1 Algemeen
- 2.1 Uitgangspunten
- 2.2 Werkwijze
 - 2.2.1 Maak contact en verbinding
 - 2.2.2 Omarm en beweeg mee
 - 2.2.3 Neem passende rol aan

3. Overige aanbevelingen en implementatie

- 3.1 Netwerkmanagement
- 3.2 Borging visie en uitgangspunten
- 3.3 Borging vakbekwaamheid
- 3.4 Evaluatie met initiatiefnemers

Bijlagen

Bijlage 1 Factsheet handreiking spontane burgerinitiatieven

Inleiding

De wereld om ons heen is in verandering. De samenleving van vandaag is een netwerksamenleving waar burgerparticipatie een belangrijk onderdeel is. Burgers pakken steeds vaker gevraagd en ongevraagd hun rol op het gebied van veiligheid. In evaluaties van meerdere incidenten en crises van de afgelopen jaren is een opkomende trend gesignaleerd. Spontane, vrijwillige burgerhulp die buiten (coördinatie van) hulpdiensten en andere overheidsorganisaties omloopt. Enkele voorbeelden van dit soort hulp zijn de opvang van slachtoffers van de brand aan de Kelders in Leeuwarden in 2013 en de opruimacties in het Waddengebied als gevolg van de containercalamiteit begin 2019.

In het evaluatierapport 'Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied', dat op 18 juni 2019 gepubliceerd werd door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) kwam naar voren dat de betrokken veiligheidsregio's op dit moment nog geen (eenduidig) beleid ontwikkeld hebben voor de omgang met spontane burgerhulp tijdens rampen en crises. Het gevolg voor de Veiligheidsregio is dat de veiligheidsrisico's die spontane hulpverlening met zich meebrengt niet in kaart zijn gebracht. Er bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor (het handelen van) de burgervrijwilligers, risico's die dit handelen met zich meebrengt en hoe de coördinatie verloopt tussen betrokken partijen. De Veiligheidsregio weet deze spontane initiatieven nog niet altijd (tijdig) te vinden, waardoor er vaak geen (optimaal) gebruik gemaakt wordt van dit soort hulpaanbod.

De omgang met de netwerksamenleving en daarmee spontane burgerinitiatieven is een vraagstuk waar een oplossing voor geboden zal moeten worden om in te spelen op een veranderende wereld. Veiligheidsregio Fryslân heeft hierover in haar meerjarenbeleidsplan 2019- 2022 de ambitie uitgesproken om zich hiervoor sterk te maken: 'Wij participeren in de netwerksamenleving en faciliteren haar bij het werken aan veiligheid'. Dit is verder uitgewerkt in een visie omgang spontane burgerinitiatieven.

Doel van deze handreiking

Deze handreiking is een operationele uitwerking hoe om te gaan met spontane burgerinitiatieven voor de crisisorganisatie. Gelet op de brede toepasbaarheid en flexibiliteit is gekozen voor het opstellen van een handreiking en niet voor een handleiding. De handreiking kan worden beschouwd als een dynamisch document en kan na evaluaties en/of leerervaringen worden aangepast.

Hoofdstuk 1. Opdracht en context

1.1 Opdracht

Naar aanleiding van de containercalamiteit MSC Zoë in 2019 heeft het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) de opdracht gekregen van zowel de drie Veiligheidsregio's als van het Min. I&W een evaluatierapport op te stellen. In beide rapporten zijn aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de inzet van vrijwilligers. Het IFV stelt dat:

Een veiligheidsregio die weerbaar en flexibel wil zijn en zich ontwikkelt naar een netwerkorganisatie zal de komende jaren een steviger relatie moeten opbouwen met potentiële vrijwilligers(organisaties). Van belang is na te denken hoe de mobilisatie van vrijwilligers te faciliteren, vraag en aanbod bij elkaar te brengen en daarbij rekening te houden met de beginselen van 'crowd-management'.

Naast diverse operationele adviezen concludeert de IFV dat:

Aangezien de CRW – waarin de verschillende partijen samenkomen die in het Waddengebied een rol spelen – in deze casus zijn waarde heeft bewezen, valt mogelijk meer langs deze lijn te organiseren (zoals bijvoorbeeld een gezamenlijk aanpak voor de coördinatie van de inzet van vrijwilligers).

Aldus is sprake van een gecombineerd opdrachtgeverschap van de CRW en de VRF die moet resulteren in de volgende producten:

- Visie op Spontane burgerinitiatieven
- Handreiking inzet van vrijwilligers, welke breed kan worden toegepast zowel voor scenario kustverontreiniging als voor diverse incidenttypen.
- Handreiking specifiek voor ecologische waterincidenten gerelateerd aan olie- en chemicaliën verontreinigingen. Deze wordt opgesteld onder regie van RWS.

De voorliggende handreiking heeft betrekking op het tweede aandachtspunt, de handreiking inzet vrijwilligers, overige deelopdrachten zijn reeds of worden separaat behandeld.

1.2 Betrokken partijen

Veiligheidsregio Fryslân

Wanneer een plotselinge gebeurtenis zich ontwikkelt tot een ramp of crisis wordt er een zogenoemde GRIP afgekondigd. Bij een GRIP-situatie worden snel de juiste mensen en middelen geregeld die nodig zijn voor het bestrijden van een ramp of crisis. Dit wordt de crisisorganisatie genoemd en bestaat in Fryslân uit 300 crisisfunctionarissen. Een groot deel werkt in het dagelijks leven bij één van de Friese gemeente of bij netwerkpartners. Het zijn professionals die klaar staan om in actie komen bij een crisis of ramp. Veiligheidsregio Fryslân (VRF) zorgt ervoor dat iedere crisisfunctionaris goed is voorbereid.

De crisisorganisatie staat er 24/7. Naast inzetten waarbij de pieper gaat (GRIP- opschaling), komt de crisisorganisatie ook in actie zonder dat er sprake is van een GRIP- opschaling: bijvoorbeeld bij een dreigende crisis of maatschappelijk vraagstuk.

Waddeneilanden

In Fryslân hebben de Waddeneilanden Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland een bijzondere positie. Door de geïsoleerde ligging moeten de hulpdiensten bij een incident zichzelf tijdens de eerste uren zien te redden. Om toch meteen goede hulp te kunnen verlenen, is het Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa) opgericht. Het CoWa verzorgt de coördinatie van de incidentbestrijding en zorgt dat er multidisciplinair wordt afgestemd.

Coördinatie regeling Waddenzee

Werkwijze spontane burgerinitiatieven	Versie 1.1 – 19 mei 2021	Afdeling Crisisbeheersing
Auteurs: Martin Kool/ Pieter Ros	Status: concept	Pagina 4 van 10

De Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) is een netwerk van hulpverleningsorganisaties die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de incident- en rampenbestrijding op de Waddenzee. Deze samenwerking is nodig omdat de Waddenzee een groot aaneengesloten en intensief gebruikt watergebied is, waar veel verschillende partijen een rol hebben bij de bestrijding van incidenten. De CRW vervult een rol op het gebied van bovenregionale coördinatie, planvorming, het operationaliseren van het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee en specifieke watergerichte vakbekwaamheid van de betrokken crisisfunctionarissen.

In de CRW is een groot aantal overheden en organisaties vertegenwoordigd. Naast Veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Noord-Holland Noord en de aan de Waddenzee en Eems-Dollard gelegen gemeenten in deze drie provincies zijn dat onder meer Rijkswaterstaat, Kustwacht Nederland, de KNRM (Koninklijke Nederlandse Reddingmaatschappij) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarnaast behoren ook de brandweer, politie, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio), de diverse 'land'- en 'water'-meldkamers en verschillende belangenorganisaties, terreinbeheerders, havenbedrijven en rederijen in het Waddengebied tot het netwerk van de CRW.

Overige netwerkpartners

Daarnaast zijn er nog tal van partijen betrokken als netwerkpartners, denk bijvoorbeeld ook aan belangen- en vrijwilligersorganisaties.

1.3 Netwerksamenleving

Veiligheidsregio Fryslân heeft in haar meerjarenbeleidsplan 2019- 2022 de ambitie uitgesproken om zich sterk te maken voor de netwerksamenleving: 'Wij participeren in de netwerksamenleving en faciliteren haar bij het werken aan veiligheid'. De omgang met de netwerksamenleving en in dit geval de spontane burgerinitiatieven is een vraagstuk welke passend is in deze ontwikkelrichting. De opgestelde handreiking biedt antwoord op het vraagstuk en de genoemde ontwikkelrichting en helpt om dit in de praktijk toe te kunnen passen. We willen proberen de veerkracht van onze inwoners zoveel mogelijk te benutten. De handreiking kan daarmee worden beschouwd als een dynamisch document welke telkens na leerervaringen kan worden aangepast en aangescherpt.

Hoofdstuk 2. Visie, uitgangspunten en werkwijze burgerinitiatieven

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt omschreven hoe moet worden omgegaan met spontane burgerinitiatieven. De essentie voor de crisisorganisatie is om burgerinitiatieven te omarmen en gezamenlijk de juiste kant op te bewegen passend bij de situatie. Daarbij zijn een aantal uitgangspunten van belang. Vervolgens kunnen we aan de hand van drie stappen bepalen wat het burgerinitiatief behelst, of het helpend is en welke rol vanuit de crisisorganisatie daarbij passend is.

2.2 Visie en uitgangspunten

In het visiedocument staat beschreven wat de visie is t.a.v. spontane burgerinitiatieven en welke uitgangspunten daarbij van belang zijn. Het visiedocument is opgesteld om de uitgangspunten t.a.v. spontane burgerinitiatieven binnen de organisatie te borgen. De handreiking is een operationele uitwerking van het visiedocument.

De visie luidt als volgt:

Samen met onze inwoners streven we naar een veilig en gezonde samenleving en zetten ons in voor een goede samenwerking. We benutten de veerkracht van de netwerksamenleving, zoals spontane burgerinitiatieven. Afhankelijk van het type incident nemen we een passende rol op ons. Samen bewegen we de juiste kant op om zo een bijdrage te leveren aan een gezond en veilig Fryslân.

Belangrijke uitgangspunten om hier invulling aan te geven zijn:

- Een constructieve houding
- Heldere en duidelijke keuzes
- Optreden als een overheid

2.3 Werkwijze

Mocht een burgerinitiatief zich aandienen dan is het van belang om erachter te komen wat het doel is van het initiatief, hoe en of het passend en/of helpend is en welke rol vanuit de crisisorganisatie daarbij passend is. Om te helpen dit te bepalen is een werkwijze beschreven met op hoofdlijnen een drietal te nemen stappen. Deze methode komt in grote lijnen overeen met de aanpak die is ontwikkeld door Politie/OM en wordt hierna verder toegelicht.



Figuur 1. Stappenmodel omgang burgerinitiatief

2.3.1 *Maak contact en verbinding (beeldvorming)*

Het is van belang om in een vroeg stadium contact te leggen met initiatiefnemers. Burgerinitiatieven hebben namelijk vaak een directe impact op crisisbeheersing, doordat mensen zelf activiteiten gaan ondernemen. De uitdaging is om hier als crisisorganisatie op te anticiperen en te zien waar burgers mee bezig zijn en daarover contact onderhouden. Concreet betekent dit goede communicatie en duidelijke afstemming van taken, rollen en posities en processen.

Het is van belang om een aanspreekpunt te creëren tussen de crisisorganisatie en initiatiefnemers. Voor de hand liggend is om het eerste contact met initiatiefnemers via Bevolkingszorg te laten verlopen in afstemming met overige betrokken partijen.

2.3.2 *Omarm & beweeg mee (oordeelsvorming)*

Om mee te bewegen is het essentieel om aan te laten sluiten en verbinding te leggen met burgerinitiatieven. Op deze manier kan worden beoordeeld of de initiatieven waarde hebben voor de crisisorganisatie en kunnen de opbrengsten van de burgerparticipatie beter worden ingeschat.

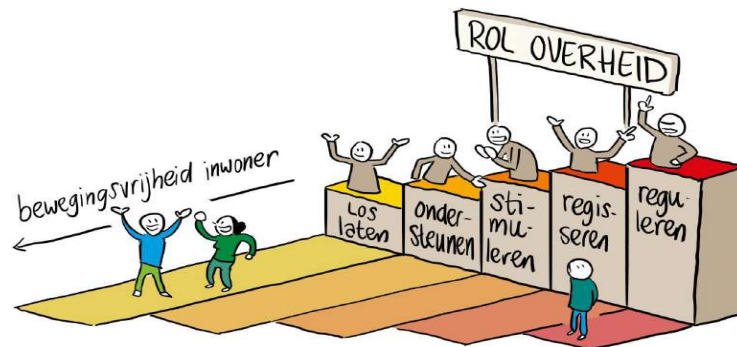
De crisisorganisatie moet voorbereid zijn op de informatie die door initiatiefnemers kan worden gegenereerd en worden gevraagd. Het is van belang dat deze informatiestromen op de juiste wijze in de crisisorganisatie worden geborgd. Met daarbij ook aandacht voor de informatiebehoefte van de initiatiefnemers.

Verder is het van belang om informatie van initiatiefnemers te beoordelen op relevantie en betrouwbaarheid. Dat vraagt van de crisisorganisatie een actieve en open houding in het aangaan van het gesprek.

2.3.3 *Neem passende rol aan (besluitvorming)*

Om een crisis effectief te bestrijden, is het van belang dat de crisisorganisatie een beeld heeft van het te behalen doel en hoe dat te bereiken (oogmerk). Stel daarom aan het begin van elke crisis de vraag wat spontane burgerinitiatieven kunnen betekenen. Soms is dat beperkt, bijvoorbeeld vanwege de (eigen) veiligheid of benodigde expertise. In andere gevallen kunnen initiatiefnemers met hun kennis en expertise een waardevolle bijdrage leveren.

Het is niet vanzelfsprekend dat de crisisorganisatie altijd de leidende rol op zich neemt. Soms is het wenselijk of noodzakelijk een meer ondersteunende of faciliterende rol te vervullen. Het is van belang de verschillende rollen en verantwoordelijkheden te benoemen en daarover te communiceren (wie heeft de regie). In figuur 2 worden de verschillende rollen van de overheid verder toegelicht.



Rollen overheid

Loslaten

De term loslaten spreekt voor zich. In dit geval heeft de overheid inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis. De overheid grijpt niet in of monitort de situatie alleen.

Ondersteunen

Het initiatief komt van elders en de overheid ziet er belang in om dat mogelijk te maken. De overheid grijpt in door bijvoorbeeld informatie te verschaffen en mensen in staat te stellen hun gedrag te veranderen.

Stimuleren

De overheid heeft wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar laat de realisatie ervan over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen. De overheid probeert bijvoorbeeld de veilige keuze de uitgangssituatie te laten maken en denkt mee in de aanpak.

Regisseren

Andere partijen hebben een rol, maar de overheid hecht er belang aan om de regie te hebben. De overheid grijpt in door de veilige keuze de uitgangssituatie te maken en door middel van positieve of negatieve prikkels om bepaald gedrag aan te zetten of te ontmoedigen.

Reguleren

Reguleren is het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. In dit geval grijpt de overheid in om keuzes te beperken of te elimineren.

Figuur 2. Toelichting rollen overheid

3. Implementatie en borging

3.1 Borging visie en uitgangspunten

Om deze werkwijze goed te borgen binnen de crisisorganisatie is het van belang om de visie en uitgangspunten te omarmen. De mindset van professionele hulpverleners en crisisfunctionarissen is nog niet altijd ingesteld op het open staan voor en omarmen van spontane burgerhulp. Om deze mindset te bewerkstelligen is het belangrijk om awareness en draagvlak te creëren over het onderwerp. Dit kan door de kennismaking met het onderwerp laagdrempelig te houden, bijvoorbeeld het plaatsen van korte berichten, nieuwsbrieven, het verspreiden van factsheets of het onderwerp ter sprake brengen tijdens een bijeenkomst van crisisfunctionarissen.

3.2 Netwerkmanagement

Het is van belang om in de voorbereidende fase (koude fase) inzicht te hebben en in verbinding te zijn met organisaties en netwerkpartners. Dit kunnen naast de bekende crisispartners ook organisaties en netwerkpartners zijn die niet vanzelfsprekend een rol en positie hebben in het bestaande netwerk, denk aan vrijwilligersorganisaties en belangenorganisaties.

3.3 Voorbereidingen koude fase

Ondanks dat dit een handreiking is en geen handleiding kunnen in de koude fase voorbereidingen worden getroffen om klaar te zijn en direct te handelen in de warme fase. Denk daarbij aan:

- Herkennen burgerinitiatieven/ monitoring
- Voorbereidende communicatieactiviteiten

3.4 Borging vakbekwaamheid

Naast bewustwording vergt het ook training om open te staan voor spontane burgerinitiatieven. Het is belangrijk om dit onderwerp op te nemen in het vakbekwaamheidsprogramma van crisisfunctionarissen. Op deze manier worden medewerkers geconfronteerd met dit onderwerp in diverse oefenscenario's en kunnen zij er zo kennis mee maken en realistisch oefenen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door het verwerken van spontane burgerhulp in de vakbekwaamheidsprogramma's. Hier kan bijvoorbeeld de werkwijze worden getoetst om zo aan te geven waar medewerkers mee geconfronteerd kunnen worden en welke afwegingen zij in dat geval moeten maken. Op die manier kunnen er stappen gezet worden naar het creëren van draagvlak en uitvoering in de praktijk.

3.5 Evaluatie met initiatiefnemers

Na praktijksituaties verdient het aanbeveling om te evalueren met beide partijen, dus burgers en veiligheidsregio. Op die manier kan men van elkaar leren en kunnen lessons learned direct verwerkt worden in de werkwijze, zodat crisisfunctionarissen in het vervolg nog beter kunnen handelen in de praktijk en burgers ook beter weten wat ze kunnen verwachten en vooral wat er van hun verwacht wordt. Het is van belang om dit te borgen binnen het bestaande proces evaluatie.

BIJLAGE 1 Factsheet handreiking spontane burgerinitiatieven

