

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven

Hoe benut je de kracht van vrijwilligers?



Inhoudsopgave

1. Opdracht en context	4
1.1 Opdracht	4
1.2 Betrokken partijen	4
2. Werkwijze burgerinitiatieven	6
2.1 Werkwijze	6
2.1.1 Maak contact en zoek verbinding	6
2.1.2 Verbind en beweeg mee	6
2.1.3 Neem passende rol aan	6
2.1.4 Aansprakelijkheid	8
3. Implementatie en borging	9
3.1 Borging handreiking en voorbereidingen koude fase	9
3.2 Netwerkmanagement	9
3.3 Borging vakbekwaamheid	9
3.4 Evaluatie met initiatiefnemers	9
Bijlagen	
Bijlage 1 Factsheet handreiking spontane burgerinitiatieven	10

Inleiding

Tijdens de afwikkeling van het containerincident van de MSC Zoe in 2019, waarbij honderden containers overboord sloegen en aanspoelden, ontstond een toeloop van honderden vrijwilligers die een bijdrage hebben geleverd aan de opruimactie van stranden, dijken en kwelders.

In het evaluatierapport 'Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied', dat op 18 juni 2019 gepubliceerd werd door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) kwam o.a. 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.
- er onduidelijkheid bestaat 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.
- Veiligheidsregio's weten deze spontane initiatieven nog niet altijd (tijdig) te vinden, waardoor er vaak geen (optimaal) gebruik gemaakt wordt van dit soort hulpaanbod.

Het Bestuurlijk Waddenzee Overleg heeft de aanbevelingen van het IFV ter harte genomen en Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio Fryslân verzocht voor een drietal ecologische Waddenzee scenario's handelingsperspectieven voor de crisisorganisatie uit te werken. In deze handreiking is één van deze scenario's uitgewerkt, te weten de inzet van vrijwilligers bij kustverontreinigingen. Welke breed kan worden toegepast ook voor diverse overige incidenttypen. Rijkswaterstaat werkt separaat aan de uitwerking van een tweetal olie-gerelateerde scenario's (verontreiniging met olie en met olie besmeurde vogels).

Doel van deze handreiking

Deze handreiking is een operationele uitwerking hoe om te gaan met spontane burgerinitiatieven. 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 door alle CRW-partijen binnen de eigen organisatie worden geïmplementeerd.

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 3 van 10

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 betrokken Veiligheidsregio's als van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 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, RWS en de VRF die moet resulteren in de volgende producten:

- Handreiking inzet van vrijwilligers, welke breed kan worden toegepast zowel voor het scenario kustverontreiniging als ook voor diverse overige incidenttypen.
- Handreiking specifiek voor ecologische waterincidenten gerelateerd aan olie- en chemicaliën verontreinigingen.

De voorliggende handreiking heeft betrekking op het eerste aandachtspunt.

1.2 Betrokken partijen

Veiligheidsregio's & crisisorganisaties

Wanneer een plotselinge gebeurtenis zich ontwikkelt tot een ramp of crisis wordt 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 uit vele honderden crisisfunctionarissen. Deze handreiking is tot stand gekomen middels een samenwerking tussen Veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord en bijbehorende crisisorganisaties.

Coördinatie regeling Waddenzee

De CRW vervult een rol op het gebied van bovenregionale coördinatie, planvorming, het operationaliseren van het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee en Eems-Dollard 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 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.

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 4 van 10

Gemeenten en overige netwerkpartners

Gemeenten zijn betrokken bij de (lokale) inzet van vrijwilligers en vervullen een belangrijke rol in het begeleiden, faciliteren en ondersteunen. Daarnaast zijn er nog tal van partijen betrokken als netwerkpartners, denk bijvoorbeeld ook aan belangen- en vrijwilligersorganisaties.

Al deze partijen zijn middels een aantal bijeenkomsten, georganiseerd door het CRW, gevraagd input te leveren welke vervolgens is gebuikt bij de totstandkoming van deze handreiking.

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 5 van 10

Hoofdstuk 2. Werkwijze burgerinitiatieven

2.1 Werkwijze

Mocht een burgerinitiatief zich aandienen dan kan er gebruik worden gemaakt van een werkwijze. In deze werkwijze zijn op hoofdlijnen een drietal te doorlopen stappen beschreven. Dit komt in grote lijnen overeen met de aanpak die is ontwikkeld door Politie/OM en wordt hierna verder toegelicht.



Figuur 1. Stappenmodel omgang burgerinitiatief

2.1.1 Maak contact en zoek 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 betrokken crisisorganisaties en initiatiefnemers. Gelet op opgedane ervaring zal het eerste contact met initiatiefnemers veelal via de gemeentelijke kolom (Bevolkingszorg) verlopen in afstemming met overige betrokken partijen.

2.1.2 Verbind & 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 gegeneerd 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.

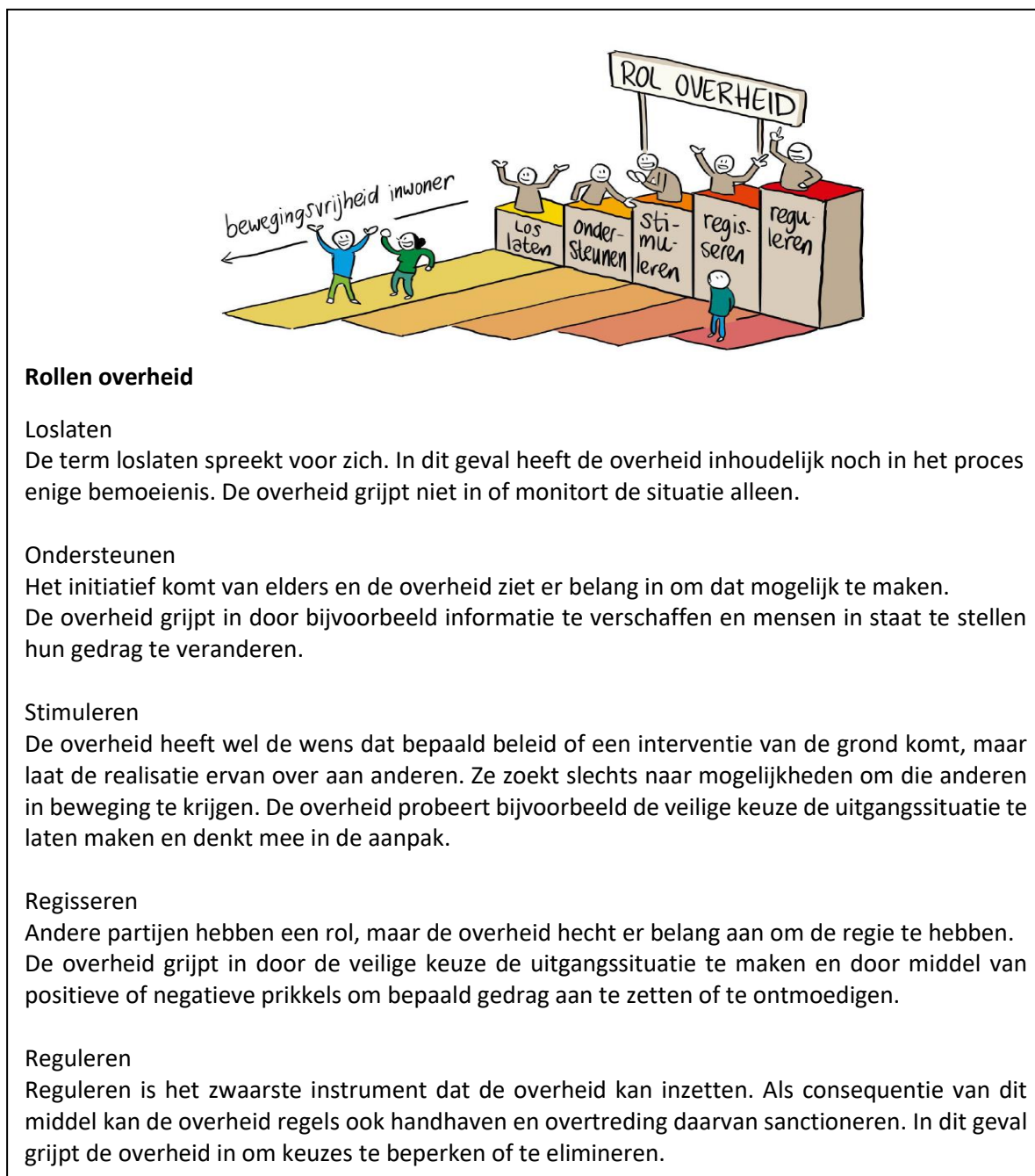
2.1.3 Neem passende rol aan (besluitvorming)

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

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 6 van 10

(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.



Figuur 2. Toelichting rollen overheid

2.1.4 Aansprakelijkheid

Neem in de laatste stap van de werkwijze (het besluitvormingsproces) ook het onderwerp aansprakelijkheid van initiatiefnemers en de positie van de crisisorganisatie mee. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft een kennispublicatie 'Aansprakelijkheid bij burgerhulpverlening' opgesteld. De kennispublicatie beschrijft wat de mogelijke juridische consequenties zijn van inzet van burgers bij incidenten. De aansprakelijkheid van de overheid hangt af van de wijze waarop burgers ingezet worden. Zowel in strafrechtelijke als in civielrechtelijke zin is het belangrijk dat de burger op verantwoorde wijze wordt ingezet zodra de hulpdiensten zijn gearriveerd. Wie aansprakelijk is hangt altijd af van de specifieke omstandigheden van het geval. De kennispublicatie bevat specifieke voorbeelden van aansprakelijkheid en financiële dekking bij burgerhulpverlening.

Voor meer informatie zie [Kennisplein - Kennispublicatie Aansprakelijkheid bij burgerhulpverlening \(ifv.nl\)](https://www.ifv.nl/kennisplein/kennispublicatie-aansprakelijkheid-bij-burgerhulpverlening).

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 8 van 10

Hoofdstuk 3. Implementatie en borging

3.1 Borging handreiking en voorbereidingen koude fase

De denkwijze van professionele hulpverleners en crisisfunctionarissen is nog niet altijd ingesteld op het open staan voor en het verbinden met spontane burgerhulp. Om deze denkwijze te bewerkstelligen is het belangrijk om bewustwording 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.

Naast het beschikbaar hebben van een handreiking kunnen in de koude fase kunnen voorbereidingen worden getroffen om klaar te zijn en direct te handelen in de warme fase. Denk daarbij aan:

- Monitoring omgeving op ontstaan van burgerinitiatieven
- Voorbereidende communicatieactiviteiten

Deze punten kunnen door betrokken organisaties verder worden opgepakt en uitgewerkt.

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 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.

3.4 Evaluatie met initiatiefnemers

Na praktijksituaties verdient het aanbeveling om te evalueren met alle betrokken partijen, dus inclusief initiatiefnemers. Op die manier kan men van elkaar leren en kunnen leermomenten direct verwerkt worden in de handreiking, zodat crisisfunctionarissen in het vervolg nog beter kunnen handelen in de praktijk. Het is van belang om dit door betrokken organisaties te borgen binnen de bestaande procesevaluatie.

Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven	Versie 2.0 – 2-3-2022	CRW Coördinatie Regeling Waddenzee
Auteurs: P. Ros/ M. Kool	Status: definitief	Pagina 9 van 10

BIJLAGE 1 Factsheet handreiking spontane burgerinitiatieven

Handreiking spontane Burgerinitiatieven

Stappenmodel

Maak contact & zoek verbinding

Verbind & beweeg mee

Neem passend rol aan

Crisisstructuur

Beeldvorming

Maak contact & zoek verbinding

Leg het eerste contact met initiatiefnemers in afstemming met overige betrokken partijen.

Oordeelsvorming

Verbind & beweeg mee

Monitor het initiatief (omgevingsanalyse) en beoordeel verkregen informatie op relevante betrouwbaarheid. Bepaal wat initiatief kan betekenen.

Besluitvorming

Neem passende rol aan

Stel vast wat initiatief kan betekenen, benoem rollen en verantwoordelijkheden en communiceer welke partij de regie heeft.

Communicatie

- Het is van belang om duidelijk te communiceren over welke partij de regie heeft.
- Afhankelijk van de gekozen rol worden handelingsperspectieven gecommuniceerd in afstemming met overige betrokken partijen.
- In de omgevingsanalyse worden initiatieven gemonitord.
- Maak met initiatiefnemer afspraken over de communicatiestrategie en bijbehorende middelen.

Doel

Samen met onze inwoners streven we naar een veilige en gezonde samenleving en zetten ons in voor een goede samenwerking. 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 dit proces te ondersteunen is deze handreiking opgesteld.

Processtappen

Melding & alarmering

- Bij constatering van een initiatief informeer crisisfunctionaris Bevolkingszorg.
- Bevolkingszorg legt het eerste contact met de initiatiefnemer. Tevens worden eerste afspraken gemaakt over aanspreekpunt en bereikbaarheid.
- Bevolkingszorg stemt dit af met overige betrokken partijen.

Op- en afschalen

- Bepaal wanneer multidisciplinaire coördinatie vereist is (bijv. openbare orde en veiligheid).
- Betreeft het meerdere regio's? Maak gezamenlijk afspraken over bovenregionale afstemming en coördinatie.

Leiding en coördinatie

- Stel vast wat een initiatief kan betekenen en of het passend en/of helpend is.
- Elk incident is maatwerk. Bepaal de gewenste rollen en verantwoordelijkheden en benoem deze.

Informatie management

- Sectie IM besluit of en op welke wijze er een activiteit gestart wordt in LCMS.
- Beoordeel verkregen informatie op relevante, betrouwbaarheid en maak een risicoanalyse (veiligheid).

Aandachtspunten

- Benut kennis en expertise van lokale partijen en partners.
- Zorg voor een duidelijk aanspreekpunt voor initiatiefnemers.
- Maak concrete afspraken met initiatiefnemers (bijv. logistiek en facilitaire zaken).
- Maak afspraken over informatiedeling met initiatiefnemer.

Verantwoordelijkheid & aansprakelijkheid

De aansprakelijkheid van de overheid hangt af van de wijze waarop burgers ingezet worden. Zowel in strafrechtelijke als in civielrechtelijke zin is het belangrijk dat de burger op verantwoorde wijze wordt ingezet zodra de hulpdiensten zijn gearriveerd. Wie aansprakelijk is hangt altijd af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het Instituut fysieke Veiligheid (IFV) heeft een kennispublicatie 'Aansprakelijkheid bij burgerhulpverlening' opgesteld. De kennispublicatie beschrijft wat de mogelijke juridische consequenties zijn van inzet van burgers bij incidenten. Voor meer informatie zie [Kennisplein - Kennispublicatie Aansprakelijkheid bij burgerhulpverlening \(ifv.nl\)](#)