SYSTEEMSTURING: VRIJWILLIGERSFALEN, OVERHEIDSFALEN EN MARKTFALEN IN EEN LEEFWERELD VAN VRIJWILLIGE HULPVERLENING BIJ INCIDENTEN.

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs-en Organisatiewetenschap
Publiek Management

Onderzoeksseminar Publiek Management
Eerste lezer: Dr. Scott Douglas
Tweede lezer: Dr. Karin Geuijen

Student: Aad-Tobias Huijbens
Studentennummer: 6095550
Datum: 4 juni 2021

Abstract

Bij grote incidenten en calamiteiten is de ondersteuning van vrijwilligers aan de veiligheidsregio's essentieel. De systeemwereld van afspraken en beleid vanuit de veiligheidsregio's moet dan aansluiten op de leefwereld van vrijwilligers. Hoe kan de spanning tussen die leefwereld en de systeemwereld overbrugd worden? Uit deze studie blijkt dat de aandacht voor vrijwilligersorganisaties op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie in beleid, afspraken en evaluaties onvolledig is. Markt- en overheidssturing naar vrijwilligersorganisaties veroorzaakt marktfalen en overheidsfalen wat vrijwilligersfalen kan vergroten. De systeemwereld van de markt en overheid verzwakt de leefwereld van de vrijwilliger. Er is meer interplay nodig om het beste uit alle sturingsstijlen te benutten en om het falen van de sturingsstijlen te beperken.

Samenvatting

De reguliere hulpdiensten hebben niet de capaciteit of middelen om op alle grote incidenten voorbereid te zijn. Bij grote incidenten en calamiteiten is daarom de ondersteuning van vrijwilligers essentieel. Het werken met vrijwilligers is echter ook kwetsbaar, omdat vrijwilligers niet 24/7 beschikbaar zijn. Het is daarmee de vraag hoe de spanning tussen capaciteit, kwaliteit en binding in de context van de unieke aard van vrijwilligersorganisaties overbrugd kan worden. Met de wet veiligheidsregio's uit 2010 kregen veiligheidsregio's ook als opdracht om crisispartners bij essentiële onderdelen te betrekken. Het gaat hierbij met name over planvorming en afspraken. De systeemwereld van afspraken en beleid grijpt daarmee in op de leefwereld van vrijwilligers. Hoe kan de spanning tussen die leefwereld en de systeemwereld op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding in relatie tot de unieke aard van vrijwilligersorganisaties, overbrugd worden?

Bij een incident is het tijdsverloop tussen het ontstaan van het incident en het opstarten van de hulpverlening een belangrijke factor. Het is dus belangrijk dat hierover duidelijke afspraken zijn gemaakt met vrijwilligers. Het gaat dan om **capaciteit:** dat bestaat uit tijd en kwantiteit. Vrijwilligersorganisaties kunnen worden gezien als het midden tussen de markt, de staat en de civil society. Al deze sectoren hebben hun eigen falen: marktfalen, overheidsfalen en vrijwilligersfalen. Een specifiek type van vrijwilligersfalen is amateurisme. Afspraken over **kwaliteit** zijn daarom noodzakelijk. Een overheid moet actief beleid voeren op binding & motivatie, vanwege de unieke aard van de vrijwilliger. Dat vraagt om een goed uitgedacht plan op het gebied van **binding & motivatie** om door middel van samenwerking vrijwilligersfalen, marktfalen, overheidsfalen die ontstaan door een informatie-asymmetrie, te beperken.

Om inzicht te krijgen in de sturingsrelatie tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties is gekeken hoe deze sturingsrelatie is vormgegeven. Hiervoor zijn drie soorten documentatie geanalyseerd: beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties. Wat wordt er in deze documentatie gezegd over capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie?
In zowel beleidsvoornemens, als afspraken, als evaluaties van veiligheidsregio's over en met vrijwilligersorganisaties is er nauwelijks aandacht voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Hiernaast zijn evaluaties over hulpverleningen met vrijwilligersorganisaties en afspraken met vrijwilligersorganisaties beperkt openbaar beschikbaar.
De meeste aandacht voor vrijwilligers is er in de crisisplannen van de veiligheidsregio's. Daarin wordt summier aangehaald wat deze vrijwilligersorganisaties leveren. Nergens is in de crisisplannen concreet gemaakt in capaciteit (aantallen en tijden) of kwaliteit (scholing/diplomering) wat er door vrijwilligersorganisaties wordt geleverd. Het valt op dat capaciteit en kwaliteit nergens compleet worden benoemd. Van enige notie dat binding & motivatie ook samenhangen met de opstelling van de veiligheidsregio is geen sprake. De aard van de aandacht die er wel is voor vrijwilligers(organisaties), is vooral markttaal als het gaat over het convenant en via die markttaal doet de overheid iets met de wettelijke (overheids)verantwoordelijkheden. De afspraken met

vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten hebben grotendeels een (financieel) transactionele sturing. Hiermee is de aandacht voor vrijwilligersorganisaties - voor zover die er is - in ieder geval onvolledig.

De belangrijkste beperking van het onderzoek is dat er gekeken is vanuit de veiligheidsregio's en daarmee vanuit de systeemwereld van beleidsdocumenten en afspraken. Hiervoor is geanalyseerd hoe de overheid vanuit de systeemwereld via beleidsdocumenten en afspraken stuurt. Veel informatie is niet openbaar te vinden en dat is een zwakte in het veiligheidsbeleid. Tegelijk moet worden opgemerkt dat het niet vinden van aandacht voor capaciteit, kwaliteiten en binding & motivatie niet wil zeggen dat deze aandacht er niet is. Ook wil het niet zeggen dat er niet wordt gewerkt aan de versterking van capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie. Het is alleen niet in de papieren beleidsplannen en papieren afspraken van de systeemwereld te vinden.

De theoretische betekenis van dit onderzoek is dat de systeemwereld een principaal-agentprobleem veroorzaakt dat niet onderkend en niet opgelost wordt in het overheidsbeleid. Het gevolg daarvan is dat de markt- en overheidssturing naar vrijwilligersorganisaties het martkfalen en overheidsfalen veroorzaakt en daarmee het vrijwilligersfalen kan vergroten. De systeemwereld van de markt en overheid verzwakt de leefwereld van de vrijwilliger.

De implicatie van dit onderzoek is dat sturing om capaciteit en kwaliteit te verankeren en om binding & motivatie van vrijwilligers te creëren, door middel van marktsturing, overheidssturing of door sturing vanuit de civil society kan gaan. Door de sturing vanuit minimaal één van deze perspectieven te versterken, kan de inzet van vrijwilligers bij incidenten zekerder gemaakt worden. Iedere sturingsstijl heeft een eigen sturingsfalen. Daarmee moet sturing op vrijwilligersorganisaties een interplay zijn van marktsturing, overheidssturing en sturing vanuit de civil society. Op die manier wordt het beste uit alle sturingsstijlen benut en het falen van de sturingsstijlen beperkt en zo kan er een brug worden geslagen tussen systeemwereld en leefwereld.

Inhoud

Abstract 2
Samenvatting 2
1 Inleiding en probleemstelling 6
1.1 Deelvragen 8
1.2 Relevantie 8
1.3 Scope 9
2 Theoretisch Kader 12
2.1 Wat zijn karakteristieken van incidenten waar overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening rekening mee moeten houden? 12
2.2 Wat zijn de sterktes en zwaktes van het werken met vrijwilligers? 13
2.3 Hoe kan de relatie tussen de overheid en vrijwilligersorganisaties theoretisch worden begrepen? 15
2.3.1 Vrijwilligerssturing en vrijwilligersfalen 17
2.3.2 Marktsturing en marktfalen 19
2.3.3 Overheidssturing en overheidsfalen 20
2.3.4 Interplay om markt-, overheids- en vrijwilligersfalen te beperken 21
2.3.5 Beleid, afspraken en evaluaties 22
2.4 Conclusie vanuit het theoretisch kader 22
3 Onderzoeksmethode 25
3.1 Wetenschapsfilosofische positie 25
3.2 Methodekeuze 25
3.3 Operationalisatie 26
3.4 Onderzoeksstrategie 27
3.5 Kwaliteit 29
4 Resultaten 31
4.1 In hoeverre is er aandacht voor vrijwilligers in beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties? 31
4.2 In hoeverre is specifiek aandacht voor capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie in deze voornemens, afspraken en evaluaties? 36
4.3 Wat is de aard van de aandacht voor vrijwilligers op capaciteit, kwaliteit, binding & motivatie? 41
5 Conclusie en Discussie 44
5.1 Bevindingen 44
5.2 Beperkingen 44
5.3 Theoretische betekenis 46
5.4 Implicaties 48

6 Literatuurlijst 49
7 Afkortingen 53
Bijlage 1 Convenanten tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties 54
Bijlage 2 Overzicht tekstfragmenten in beleidsplannen en crisisplannen 56
Bijlage 3a Analyse beleidsplannen 80
Bijlage 3b Analyse Crisisplannen 83
Bijlage 3c Analyse Convenanten 88
Convenant Crisispartners Waterhulpverlening van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorend beslismemo (2011) 89
Convenant DARES van de Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012) 91
Overeenkomst ondersteuning bevolkingszorg door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorende beslismemo (2015) 92
Overeenkomst ondersteuning geneeskundige hulpverlening door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Flevoland (2010) 93
Bijlage 3d Analyse Evaluaties 95
Bijlage 4 Duiding van woorden in convenanten 101

1 Inleiding en probleemstelling

Het is op zondag 9 augustus 2020 dat er door een verraderlijke zee vier mensen verdrinken (NOS, 2020b). Door het mooie weer in combinatie met drukke stranddagen en verdrinkingsongevallen staat de Reddingsbrigade met haar vrijwilligers daarna volop in de belangstelling: wat betekenen de vlaggen? Krijgen de vrijwilligers betaald? Is het binnenwater ook gevaarlijk? (Hart van Nederland, 2020; In de Buurt Zoetermeer, 2020; NOS, 2020a). Deze aandacht is er ook al politiek op 2 juli 2020, waar in de Tweede Kamer (30 234) de motie Toekomstig Sportbeleid van de leden Van Nispen (SP) en Heerema (VVD) wordt aangenomen die het kabinet oproept om voldoende middelen uit te trekken om de Reddingsbrigade voldoende te ondersteunen.

Deze aandacht roept ook vragen op: hoe zit het met de voorbereiding op andere incidenten waar vrijwilligers een essentiële rol spelen in de hulpverlening. Is die voorbereiding voldoende?
Of is de actuele aandacht nauw verwant met het oud-Hollandse spreekwoord: “Als het kalf verdronken is, dempt men de put”? Hoe sluit een overheid, die werkt door middel van beleidsdocumenten en gericht is op output, aan bij het werken met vrijwilligers? In termen van systeem en leefwereld is het de vraag of dit soort systeem vraagstukken wel passen bij de leefwereld van vrijwilligers. Hoe moet het systeem van papier, afspraken, en beleid – zowel van overheidsorganisaties als van vrijwilligersorganisaties - aansluiten bij de leefwereld van vrijwilligers?

Vrijwilligers in de hulpverlening bij grote incidenten zijn van groot belang en samenwerking met vrijwilligers is een taak van de veiligheidsregio’s. De reguliere hulpdiensten hebben niet de capaciteit of middelen om op alle grote incidenten voorbereid te zijn. Het is te duur om voor die grote incidenten en rampen altijd personeel en middelen voorhanden te hebben. Bij grote incidenten en calamiteiten is daarom de ondersteuning van vrijwilligers essentieel. Aan de andere kant is het werken met vrijwilligers als aanvulling op de reguliere hulpverleningscapaciteit kwetsbaar. Deze vrijwilligers hebben vaak een baan of volgen een studie en zijn daardoor niet 24/7 beschikbaar.

Organisaties die uitsluitend werken met vrijwilligers hebben voordelen ten opzichte van organisaties die werken met beroepskrachten. Vrijwilligers zitten minder vast aan werktijden en doen een stapje extra als ze ergens nut van inzien (Meijs, Roza, & Metz, 2013). Hiertegenover staat dat vrijwilligers minder geschikt zijn voor het realiseren van een basiskwaliteit (Cnaan, Handy, & Wadsworth, 1996). Hoe kan er met vrijwilligers voor gezorgd worden dat op het kritieke moment de benodigde hulpverlening wel gegarandeerd kan worden?

In 2007 is de voorbereiding op de wet veiligheidsregio’s gestart waarin een sterke samenwerking in de regio’s op het gebied van veiligheid gerealiseerd moest gaan worden. Het is nu ruim 10 jaar nadat deze wet veiligheidsregio’s in 2010 is ingegaan. Hoe staat het er nu voor op het gebied van samenwerking met vrijwilligers in de incidenten hulpverlening?

De veiligheidsregio’s zijn ontstaan omdat de tot 2010 bestaande organisatie voor incidenten en rampenbestrijding onvoldoende oplossing bood voor de steeds complexere en ingrijpender rampen en crises die ons bedreigen (BZK, 2007). Op gemeentelijk niveau was op dat moment vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Dit maakte het noodzakelijk om op regionaal niveau te gaan zorgen voor (BZK, 2007):

- *paraatheid*: de uitvoering van hulpverlening, ook onder bijzondere omstandigheden, moet worden verricht door organisaties die daar in de dagelijkse praktijk mee bezig zijn;
- *professionalisering*: hulpverlening en de voorbereiding daarop moet door vakbekwaam personeel worden verricht;
- *schaalvergroting*: de grootschalige inzet en de daarbij benodigde expertise en ervaring gaan de schaal van de gemeente te boven en moet op regionaal niveau worden ingevuld;

- *territoriale congruentie*: er moet binnen één territorium, met mogelijk verschillende besturen, door verschillende disciplines worden samengewerkt.

In de memorie van toelichting op de wet veiligheidsregio's staat ook: "Daarnaast zijn er nog private partijen, die door hun expertise en capaciteiten een belangrijke rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing, zoals ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen (KNBRD), het Nederlandse Rode Kruis, ProRail, de NS en andere bedrijven, zoals de energiebedrijven en de (petro-)chemische industrie. […] In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen om de benodigde samenwerking te bevorderen. De crisispartners worden bij essentiële onderdelen betrokken. (BZK, 2007)"
De crisispartners moet dus - afhankelijk van taak, positie en situatie - bij essentiële onderdelen betrokken worden bij (BZK, 2007):

- deelname aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio;
- deelname aan periodieke vergadering met alle crisispartners;
- deelname aan de vergaderingen van het Regionaal Beleidsteam;
- kenbaar maken van de zienswijze op het risicoprofiel;
- afspraken over oefenen;
- afspraken over operationele prestaties;
- afstemming in de planvorming.

In 2020 heeft de Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's (Muller et al., 2020, p. 68) een rapport uitgebracht waarin wordt gerapporteerd dat steeds meer aandacht uitgaat naar 'samenredzaamheid': de gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking in crisisbeheersing tussen professionals, georganiseerde vrijwilligers en burgers. Gelijktijdig komt de evaluatiecommissie tot de conclusie dat al te groot optimisme over het succes van netwerksamenwerking niet op haar plaats is, omdat netwerksamenwerkingen complex zijn (Muller et al., 2020, p. 92). Gelijktijdig wordt de noodzaak van samenwerking bij crisisbeheersing in de complexiteit en onvoorspelbaarheid van crisissen benadrukt. Het rapport gaat daarmee niet specifiek in op vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening.

Nederland heeft een aantal vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor hulpverlening aan mensen bij incidenten en rampen waarmee veiligheidsregio's samenwerken: het Rode Kruis, KNRM, Reddingsbrigade Nederland, Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES) en sommige EHBO-verenigingen. Het Rode Kruis heeft noodhulpteams die kunnen worden ingezet bij incidenten. Reddingsbrigade Nederland heeft afspraken met de overheid over de Nationale Reddingsvloot die wordt ingezet bij overstromingen. Het inzetten van vrijwilligers in de hulpverlening bij incidenten is noodzakelijk, maar roept ook vragen op over de betrouwbaarheid van de inzetbaarheid. Afspraken en plannen, zoals die voortkomen uit de wet veiligheidsregio's, zijn een papieren systeemwereld die niet vanzelf aansluit op de leefwereld van deze vrijwilligers. Een vrijwilliger zoekt binding met mensen en werkt met passie aan een doel. Een papieren systeemwereld komt binnen in de leefwereld van de vrijwilliger. De leefwereld waar de expertise en capaciteiten van vrijwilligersorganisaties in de crisisbeheersing zich in bevinden, moet benut worden door een systeem van de overheid. Hieruit komt de onderstaande **probleemstelling** voort:

Hoe kan de spanning tussen de leefwereld en de systeemwereld, op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding in relatie tot de unieke aard van vrijwilligersorganisaties, overbrugd worden?

Een centrale vraag over hoe de spanning overbrugd moet worden is om allereerst te kijken hoe nu met deze spanning wordt omgegaan. Het gaat dus om de besturing vanuit de overheid. Daaruit komt de onderstaande **onderzoeksvraag** voort:

Hoe wordt de sturingsrelatie tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties vormgegeven in de beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties?

1.1 Deelvragen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag moet eerst een theoretisch kader worden geschetst. Dit gebeurt aan de hand van theoretisch deelvragen. Het antwoord op deze deelvragen geeft een kader om de sturingsrelatie te kunnen bekijken. Het theoretisch kader geeft structuur aan het onderzoek doordat eerder wetenschappelijke literatuur wordt gebruikt om inzicht te krijgen in wat relevant is in de sturingsrelatie. Hiermee wordt er voorgebouwd op de wetenschappelijke kennis die is opgedaan. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag worden de volgende **theoretische deelvragen** eerst beantwoord in het theoretisch kader:

- Wat zijn karakteristieken van incidenten waarmee overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening rekening moeten houden?
- Wat zijn de sterktes en zwaktes van het werken met vrijwilligers?
- Hoe kan de relatie tussen de overheid en vrijwilligersorganisaties theoretisch worden begrepen?

Vanuit het theoretisch kader zijn onderstaande **empirische deelvragen** voortgekomen. De empirische vragen worden beantwoord door middel van dit scriptieonderzoek:

- In hoeverre is er aandacht voor vrijwilligers in beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties?
- In hoeverre is er specifiek aandacht voor capaciteit, kwaliteit en binding in deze voornemens, afspraken en evaluaties?
- Wat is de aard van de aandacht voor vrijwilligers op capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie?

Voordat deze deelvragen worden beantwoord zal in hoofdstuk 3 over de onderzoeksmethode, worden uitgelegd op basis van welke onderzoeksmethode de empirische deelvragen beantwoord gaan worden. Hierin wordt voorgebouwd op het theoretisch kader.

1.2 Relevantie

Voordat het onderzoek wordt uitgevoerd moet er nog gekeken worden naar de wetenschappelijke relevantie. Wat voegt dit **onderzoek wetenschappelijk** gezien toe?

De wetenschappelijke concepten over vrijwilligers en hoe te sturen op vrijwilligers lijken slechts in overeenstemming met de wetenschappelijke bevindingen over datgene wat essentieel is voor een goede incidenten en rampenbestrijding. De meeste (Nederlandse) onderzoeken over vrijwilligers die maatschappelijke taken op zich nemen, richten zich op vrijwilligers in de zorg. Het gaat hier dan voornamelijk om vrijwilligers die binnen komen in het domein van de zorgprofessional en de verhoudingsproblemen die dit geeft (Bochove, Tonkens, & Verplanke, 2014). In het zorgdomein gaat het dan ook over de rol van de vrijwilliger die veranderd is van aanvullend naar invullend (Bochove, Verhoeven, & Roggeveen, 2013). Het Centraal Plan Bureau (2009) heeft een uitgebreid rapport gepubliceerd over vrijwilligerswerk in Nederland. Daaruit blijkt dat mensen zich inzetten voor vrijwilligerswerk uit een gevoel voor solidariteit, maar dat de vrijwilliger in de loop der tijd wel is veranderd. Vrijwilligers gaan vluchtiger van de ene naar de andere organisatie dan voorheen. Vrijwilligerswerk gaat meer ad-hoc, meer in subgroepen met flexibele rollen en de vrijwilliger maakt voor zichzelf een kosten-batenanalyse welk vrijwilligerswerk ze doen. Hiernaast signaleert het CPB dat de vraag naar vrijwilligerswerk is toegenomen, maar de bereidheid om vrijwilligerswerk te doen, is gelijk gebleven. Wat zijn de verhoudingsproblemen in de hulpverlening bij incidenten met vrijwilligers? Hoe gaat de overheid om met de vrijwilliger in de hulpverlening bij incidenten? De spanningen tussen systeemsturing en de leefwereld van de vrijwilliger zijn niet nieuw. De vraag is wel hoe die spanning zich in de context van hulpverlening bij incidenten kenmerkt.

Naast de wetenschappelijke relevantie is het zinvol om te kijken naar de **maatschappelijke relevantie.** Waarom is dit onderzoek relevant voor de samenleving?

Een ramp of incident heeft misschien een statistische kans dat ze optreden, maar wanneer en hoe ze optreden is altijd onverwacht. Een ramp of incident is nooit precies te voorzien, maar afspraken en procedures kunnen wel vooraf gemaakt worden en worden getest.
Juist als het vrijwilligers betreft die bij een incident een aanvulling moeten leveren aan de reguliere hulpverleningscapaciteit, is het belangrijk dat die vrijwilligers er zijn en de nodige kwaliteit leveren. Daarom is het belangrijk dat de samenwerking tussen overheid en organisaties voor vrijwilligers in de hulpverlening goed loopt.

1.3 Scope

De onderzoeksvraag kan op vele manieren worden beantwoord. Hoe de vraag wordt beantwoord hangt ook vanaf hoe het antwoord wordt gezocht. Het gaat dus om afbakening. Het gaat dan om geografische afbakening, het soort incidenten, het soort documentatie dat wordt onderzocht en de tijdsperiode. Een andere scope kan een ander antwoord op de onderzoeksvraag geven. Gezocht is naar een afbakening die in zekere mate passend is bij de reikwijdte van de wet veiligheidsregio's (2010).

Geografische afbakening: Nederland
Dit onderzoek richt zich op de incidenten in Nederland waarbij hulpverlening door de Nederlandse overheid en Nederlandse hulpverleningsorganisaties wordt uitgevoerd.

Begrippen en definities
In dit onderzoek worden de volgende begrippen en definities gehanteerd (Regtvoort & Siepel, 2014):

- Calamiteit: een niet-verwachte gebeurtenis die ernstige schade kan veroorzaken;
- Crisis: een zware noodsituatie die het functioneren van een stelsel ernstig verstoort;
- Incident: een voorval dat de gewone loop der dingen onderbreekt;
- Ongeval: iets wat is misgegaan en waarbij (meestal) schade ontstaat;
- Ramp: een groot, massaal ongeval dat velen treft.

Soort incidenten: acute incidenten met meerdere (potentiële) slachtoffers
Alhoewel deze definities zich hier niet toe beperken, gaat dit onderzoek om <u>incidenten</u> waarbij één of meerdere van onderstaande situaties van toepassing zijn (Brandweer, 2017):

- Een voor <u>meerdere</u> mensen levensbedreigende situatie of dreiging daarvan;
- Het voorkomen van een voor <u>meerdere</u> mensen levensbedreigende situatie of een situatie waarin ernstige schade aan gebouwen of goederen kan ontstaan;
- <u>Meerdere</u> personen die klein letsel hebben opgelopen;
- <u>Meerdere</u> personen waarvan de vitale functies <u>mogelijk</u> bedreigd zijn.

Hiermee worden incidenten die betrekking hebben op een individu in beginsel uitgesloten, zoals enkelvoudige verdrinkingen, medische hulpverlening voor één getroffenen, enkelvoudige vermissingen, enkelvoudige huizenbrand, enz.

Dit onderzoek richt zich vooral op acute incidenten. Bij acute incidenten moet gedacht worden aan een ontsporing van een trein of een explosie of een onverwachte dijkdoorbraak. Hiertegenover staan continue incidenten zoals de opbouw van een steeds grotere groep vluchtelingen die onderdak behoeven voor een langere tijdsperiode. Hiertussen zit nog een schemergebied van een langdurige hoog water situatie met dreigende dijkdoorbraken waarbij uiteindelijk een dijk doorbreekt en afhankelijk van het getroffen gebied de duur van het incident ook korter of langer is.
In dit onderzoek zou de coronacrisis als acuut incident gezien worden door de snelle opkomst, maar valt deze net als de vluchtelingen buiten de scope. Dit komt omdat deze incidenten over zijn gegaan

in een langdurige crisis omdat het functioneren van een stelsel ernstig verstoort is geraakt over een lange periode, met name op beleidsniveau. De scheidslijn tussen een groot incident en een crisis is dun.

Soorten inzetten van vrijwilligers bij incidenten
Bij incidenten zijn er grofweg vier soorten inzetten van vrijwilligers bij incidenten te onderscheiden:
1. Het leveren van een specifieke dienst, waarvoor de reguliere hulpdiensten maar beperkte middelen en expertise hebben, zoals het Urban Search and Rescue-team, de vrijwilligers van Reddingsbrigade Nederland, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij en Dutch Amateur Radio Emergency Service op basis van vooraf gemaakte afspraken met een overheid;
2. Het leveren van een aanvulling op de reguliere hulpverleningscapaciteit bij een incident, zoals door de noodhulpteams van het Rode Kruis of de Nationale Reddingsvloot op basis van vooraf gemaakte afspraken met een overheid;
3. Vrijwilligers die zich op basis van nieuwsberichten uit zichzelf (spontaan) organiseren of vooraf zijn georganiseerd om te ondersteunen bij een incident (zoals Ready2Help van het Rode Kruis) zonder dat daar op voorhand afspraken over zijn gemaakt met een overheid;
4. Vrijwilligers die (toevallig) ter plaatse zijn en de reguliere hulpverleningscapaciteit aanvullen.

Dit onderzoek richt zich op de inzet die vrijwilligers leveren als aanvulling op de reguliere hulpverleningscapaciteit bij een incident, al dan niet als specifieke dienst waarvoor de reguliere hulpdiensten maar beperkte middelen en expertise hebben.
In deze context zal gesproken worden van incidenten, waarbij vrijwilligers worden ingezet of hun inzet te verwachten valt. Deze incidenten zullen vaak groter zijn, maar hoeven voor dit onderzoek niet per se een ramp te betreffen.

Tijdsperiode: ná de invoering van de wet op de veiligheidsregio's in 2010.
Het onderzoek neemt alleen documentatie mee van ná de invoering van de wet op de veiligheidsregio's in 2010.

Vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten
In dit onderzoek staan de volgende vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten centraal:
- De vereniging Nederlandse Rode Kruis (NRK) is opgericht in 1867 en heeft als doelstelling 'het zonder onderscheid des persoons voorkomen en verzachten van menselijk leed waar dan ook, het beschermen van levens en gezondheid en het waarborgen van respect voor de mens' (Rode Kruis, 2019). Het Rode Kruis is voortgekomen uit het eerste Verdrag van Genève (1864). In dit verdrag en in aanvullende protocollen zijn de taken van het Rode Kruis grotendeels vastgelegd. Het Nederlandse Rode Kruis wordt door de Staat der Nederlanden erkend in het Besluit Rode Kruis 1988. Het Nederlandse Rode Kruis heeft 14.000 vrijwilligers, 498.000 leden en donateurs en 197 lokale afdelingen (Rode Kruis, 2020).
- De vereniging Reddingsbrigade Nederland (Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen; KNBRD) is opgericht in 1917 en heeft als doelstelling het bestrijden van de verdrinkingsdood. Reddingsbrigade Nederland (RN)is de koepelorganisatie van 157 aangesloten Reddingsbrigades (verenigingen) met in totaal 23.000 leden (Reddingsbrigade Nederland, 2020), waarbij moet worden opgemerkt dat dit voor een groot deel jeugdleden zijn en voor een deel de (vrijwillige) lifeguards. Reddingsbrigade Nederland is niet verankerd in landelijke wetgeving (met uitzondering van de Regeling optische en geluidssignalen 2009 en de Beleidsregels Toelating en gebruik C2000 door derden). De lokale Reddingsbrigades kennen een grote mate van autonomie ten opzichte van de landelijke bondsorganisatie.
- De stichting Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM) is ontstaan in 1824; heeft 1.300 opgeleide vrijwilligers en heeft als doel het kosteloos (doen) verlenen van hulp

en bijstand aan hen die voor de Nederlandse kust […] in gevaar verkeren of in gevaar dreigen te geraken (KNRM, 2020).
- De stichting Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES) is opgericht in 2004 en is een groep vrijwillige hulpverleners die ingezet kan worden wanneer de telecommunicatie-infrastructuur van reguliere hulpdiensten is uitgevallen of niet toereikend is. Een DARES-team opereert onder de verantwoordelijkheid van een Veiligheidsregio en heeft met een aantal veiligheidsregio's convenanten afgesloten (DARES, 2020).

Vrijwilligers bij de brandweer worden uitgesloten van dit onderzoek, omdat de brandweer een instelling krachtens publiekrecht is en daarmee geen zelfstandige vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten (artikel 25 wet veiligheidsregio's 2010). Hetzelfde geldt voor vrijwilligers bij de politie (politiewet 2012).

Focus: op de overheid en niet op de vrijwilligersorganisaties
Dit onderzoek richt zich op overheidsdocumentatie en neemt het gezichtspunt van de overheid als uitgangspunt. Het gaat hierbij om overheidsdocumentatie van onder andere Veiligheidsregio's, Instituut Fysieke Veiligheid, Onderzoeksraad voor Veiligheid en betrokken ministeries.

Voor deze focus is gekozen omdat:
- Door systematisch veiligheidsregio's te onderzoeken er vergelijkingen gemaakt kunnen worden.
- Overheidsdocumentatie veelal openbaar te vinden is op internet, hetgeen de haalbaarheid van het onderzoek verbetert.
- Het onderzoek niet toegespitst raakt op één vrijwilligersorganisatie in de hulpverlening bij incidenten (en dus een brede kijk op deze organisaties behoudt).
- Niet zeker is of er in bepaalde veiligheidsregio's samenwerking is met vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten die landelijk niet bekend zijn.
- Via de systeemwereld (overheid) gekeken wordt naar de leefwereld van de vrijwilliger.

2 Theoretisch Kader

2.1 Wat zijn karakteristieken van incidenten waar overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening rekening mee moeten houden?

Een crisisorganisatie heeft onvoldoende capaciteit voor alle grotere incidenten (Dynes, 1994; Helsloot & Ruitenberg, 2004). Voornamelijk is er een tekort aan medische hulpverlening bij een spontaan incident (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Deze karakteristiek van een incident maakt de (aanvullende) inzet van vrijwilligers noodzakelijk. Acute incidenten vragen de snelste respons en die respons kan maar beperkt worden voorbereid.

Een incident verloopt in fases waarbij tijdsverloop tussen het ontstaan van het incident en het opstarten van de hulpverlening in de actuele fase een belangrijke factor is. Incidenten verlopen in drie fases (Regtvoort & Siepel, 2014):

1. de acute fase, waarbij het gaat om het organiseren van de (directe) rampenbestrijding, het stabiliseren van het initiële incident en het opvangen van de slachtoffers;
2. de crisismanagementfase, waarin tal van zaken (voorlopig) geregeld moeten worden, zoals berging en opvang van slachtoffers en de uitvaart van slachtoffers;
3. de nafase van herstel en nazorg.

In de acute fase gebeurt veel: het ontstaan van de ramp (spontaan of met de verwachting dat een ramp op komst is, zoals bijvoorbeeld bij een dijkdoorbraak), waarneming, alarmering, eerste inzet, opschaling met de inzet van Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure (GRIP), waarna de stabilisering volgt en daarmee de crisismanagementfase start. Voor opschaling zijn de opschalingsafspraken van belang (Regtvoort & Siepel, 2014). In de acute fase is het gouden uur een belangrijk criterium (Lerner, 2001; Rogers, 2015). Het idee is dat in het gouden uur de slachtoffers in het ziekenhuis moeten kunnen zijn. Veel normen in de zorg zijn hierop afgestemd. Of het gouden uur zelf levensreddend is, valt te betwijfelen. Het ene slachtoffer zal binnen 5 minuten hulp nodig hebben, het andere slachtoffer heeft 24 uur (Rogers, 2015).

Een incident heeft een aantal belangrijke processen: melden en alarmeren; opschalen en afschalen; leiding en coördinatie; informatiemanagement (Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006). Een van de belangrijkste factoren die het verschil maken voor een goede reactie op een incident zijn enerzijds de tijd tussen de waarschuwing dat een incident aanstaande is en het daadwerkelijke incident en anderzijds de tijd dat de reactie op het (aanstaande) incident op gang komt (Berariu, Fikar, Gronalt, & Hirsch, 2016). Een groot incident heeft veel materialen en middelen nodig. Hierbij spelen twee factoren een rol: de vertraging van informatie die nodig is om een goede inschatting van de benodigde capaciteit te maken en vervolgens de dynamische transport vertraging van de aankomst van de materialen en middelen (Auping, Pruyt, & Kwakkel, 2017; Min & Hong, 2011). Vooral bij acute incidenten is de vertraging van informatie en de dynamische transportvertraging een belangrijke karakteristiek. De inzet van vrijwilligers zou daarom onderdeel van deze opschalingsafspraken moeten zijn. Afspraken over alarmering, eerste inzet en opschaling zijn hierbij noodzakelijk.

De hulpverlening bij incidenten is verschoven van een aanpak waarin command en control centraal stond naar een aanpak waarin ook coöperatie een belangrijke rol speelt. Na de tweede wereldoorlog stond command en control centraal als oplossing voor chaos na een incident. Deze gedachtegang was sterk militair ingegeven (Dynes, 1994). Dit komt voort uit het idee dat mensen bij een incident in paniek zouden raken en dat mensen dan hulpeloos en afhankelijk zijn. Dit klopt dus niet (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Rampenbestrijding hoeft daardoor niet alleen top-down te zijn, maar kan ook bottom-up plaatsvinden met een extra C van cooperation (Dynes, 1994). Een belangrijk begrip op het gebied van inzet van burgers tijdens een incident is ‘citizen response’ of burgerinzet. Hieronder wordt verstaan: alle acties door burgers in voorbereiding op een ramp, tijdens een ramp en om het effect van de ramp te beperken. Hierbij zijn twee soorten acties te onderscheiden: acties ter

bescherming van jezelf en acties om anderen te helpen. Het is voor de overheid van belang om deze burgerinzet te sturen (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Ook sturing op vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten is daarmee relevant.

Het is dus belangrijk dat er met vrijwilligers in de hulpverlening duidelijke afspraken zijn gemaakt over de tijd na alarmering en het moment dat ze inzetbaar zijn en met hoeveel vrijwilligers. Het gaat dan om tijd en kwantiteit. Dit kan worden samengevat als: **capaciteit**.

2.2 Wat zijn de sterktes en zwaktes van het werken met vrijwilligers?

Organisaties die werken met vrijwilligers hebben voordelen ten opzichte van organisaties die werken met beroepskrachten (Meijs et al., 2013). Vrijwilligers zitten minder vast aan werktijden en doen een stapje extra als ze ergens nut van zien. Hiertegenover staat dat vrijwilligers minder geschikt zijn voor het realiseren van een basiskwaliteit (Cnaan et al., 1996). Vrijwilligers doorlopen in een organisatie een aantal fases (Haski-Leventhal & Bargal, 2008) en vrijwilligers zijn bij aanvang van hun werkzaamheden niet gelijk helemaal inzetbaar. Het voortdurende proces om vrijwilligers aan te trekken en te behouden is niet kosteloos. Hiernaast is er nog het risico van vrijwilligersfalen (Salamon, 1987). Met name amateurisme is een vorm van vrijwilligersfalen dat ongewenst is in de hulpverlening bij incidenten.

Het doen van vrijwilligerswerk hangt ook af van individuele attitudes en kan in nauw verband worden gebracht met Public Service Motivation (Schmidthuber & Hilgers, 2019). Schmidthuber and Hilgers (2019) toonden aan dat brandweervrijwilligers sterk bereid zijn om voor hun vrijwilligerswerk nog een stapje extra te zetten. Brandweervrijwilligers bleken deze taak te doen, zowel uit hun gehechtheid aan het algemeen belang, als ook vanwege de organisatie en de gezelligheid. Bij deze brandweervrijwilligers viel een hogere Public Service Motivation te meten. Deze vrijwilligers zijn dus bereid om vanuit hun motivatie een stapje extra te doen.

Vanuit organisaties is de vraag naar vrijwilligers niet onbeperkt. Organisaties maken een afweging tussen de tijd die ze in een vrijwilliger moeten investeren en de opbrengsten van die vrijwilliger. Organisaties willen dus niet alleen potentiële vrijwilligers hebben vanwege kosten en/of hun aansluiting op de organisatie (Handy & Srinivasan, 2005).

Vrijwilligers doorlopen in een organisatie een aantal fases (Haski-Leventhal & Bargal, 2008):

1. De kandidaatsfase. In deze fase legt de vrijwilliger contact met de organisatie. De kandidaat kent noch het vrijwilligerswerk, noch de organisatie goed. Tijdens de nominatiefase ontstaan de verschillende motivaties om vrijwilligerswerk te doen. Sommigen willen de samenleving helpen in het algemeen (altruïstisch), terwijl anderen vriendschappen zoeken (sociaal). Om toegang te krijgen tot de vrijwilligersorganisatie is een vorm van contract vereist. In ledenverenigingen kan dit de juridisch-statutaire verhouding zijn, die voortvloeit uit het lidmaatschap van een vereniging;
2. De nieuwe vrijwilligersfase. De vrijwilliger voelt zich weinig bekwaam en start met zijn opleiding. Afhankelijk van de organisatie en het vrijwilligerswerk doet de vrijwilliger het eerste vrijwilligerswerk. Na deze fase kan het al zijn dat de vrijwilliger de organisatie verlaat. Dit kan vanuit de organisatie komen en vanuit de vrijwilliger. Redenen hiervoor zijn het niet passen in de groep of een slechte match tussen de organisatie en de vrijwilliger;
3. De betrokkenheidsfase: In deze fase wordt de vrijwilliger effectief maar ook zó betrokken bij het werk dat het hem emotioneel gaat raken. De vrijwilliger voelt zich nauw verwant met zijn groep vrijwilligers;
4. De gevestigde vrijwilligersfase: Na maanden of jaren van vrijwilligerswerk, worden vrijwilligers echt ervaren in het vrijwilligerswerk en wordt het werk een vast onderdeel van iemands leven. Senior vrijwilligers weten wat ze van hun werk kunnen verwachten en zijn

zeer bekwaam en goed geïnformeerd, maar ze kunnen ook moe worden en zelfs doorbranden. Vanaf hier kunnen vrijwilligers zelfvernieuwing toepassen, waarbij ze ander werk gaan doen in de organisatie en daarmee terug gaan naar de nieuwe vrijwilligersfase. Of vrijwilligers treden uit door ervaringen van onthechting, vermoeidheid en verveling of door een nieuwe levensfase of omdat leeftijdgenoten ook uittreden;

5. De pensioenfase: in het uittreden voelt de vrijwilliger moeite met loslaten en gaat vooral de herinnering van de vrijwilliger een rol spelen.

Vrijwilligerswerk vraagt dus niet alleen om maatwerk op het individu maar ook op de fase waarin de vrijwilliger zit in het werk. Gevestigde vrijwilligers behouden is belangrijk, maar doordat er altijd uitstroom is, is het aantrekken van nieuwe vrijwilligers ook steeds nodig. De hernieuwbaarheid van vrijwilligers maakt vrijwilligers sterk, maar het voortdurende proces om vrijwilligers aan te trekken en te behouden is niet kosteloos.

Voor het aantrekken en werken met vrijwilligers is het belangrijk te weten wat voor vrijwilligers er gezocht worden (Haski-Leventhal & Meijs, 2011). Zowel vrijwilligers als organisaties maken een afweging tussen prijs en kwaliteit voordat ze een samenwerking aangaan. De ene vrijwilliger is een echte bestuurder en vindt het netwerk belangrijk. Die vrijwilliger kost weinig en levert de organisatie veel op. De andere vrijwilliger is student en zoekt alleen kortdurend werk; zijn kwaliteit is dus niet zo bijzonder, maar de kosten zijn ook niet zo hoog. Om vrijwilligers goed te kunnen werven voor een organisatie is het belangrijk dat de organisatie niet alleen haar doelgroepen correct identificeert, maar ook begrijpt wat de positionering van de organisatie is en wat voor soort vrijwilligerswerk wordt aangeboden.

Vrijwilligersorganisaties kunnen worden gezien als het midden tussen de markt, de staat en de civil society (da Costa, 2002). Organisaties kunnen deel zijn van één of meerdere van deze sectoren. Al deze sectoren hebben hun eigen falen: marktfalen, overheidsfalen maar ook vrijwilligersfalen (Salamon, 1987). De vormen van vrijwilligersfalen zijn (Robbins & Lapsley, 2008; Salamon, 1987):

- Particularisme: een neiging om zich te concentreren op bepaalde subgroepen van de bevolking;
- Insufficiëntie: een onvermogen om voldoende middelen te genereren om activiteiten te ondersteunen;
- Paternalisme: leden van de gemeenschap met de meeste middelen hebben de meeste invloed bij het bepalen van de behoeften van de gemeenschap;
- Amateurisme: de (on)mogelijkheid om hoger gekwalificeerde vrijwilligers aan te trekken beperkt het functioneren van de vrijwilligers(organisatie).

Amateurisme van hulpverleners, vrijwillig of niet, is problematisch. Dat insufficiëntie bij vrijwilligers die een schakel zijn van de hulpverlening, serieuze risico's geeft bij incidenten als de vrijwilligers niet de nodige middelen hebben, is eveneens problematisch. Met de invoering van New Public Management komt er grotere druk op de output van organisaties (Hood, 1991) maar dit verkleint het vrijwilligersfalen doordat ook vrijwilligers meer geacht worden verantwoording over hun werkzaamheden af te leggen tegenover de overheid of organisaties waarvoor ze actief zijn (Robbins & Lapsley, 2008). Een verplichting voor vrijwilligers in een contract maakt gelijktijdig de vrijwilligersorganisatie afhankelijk van diegene waarmee ze een contractuele relatie hebben (Lewis, 1994). Het is dus voor de overheid van belang te sturen op vrijwilligersorganisaties om vrijwilligersfalen te beperken, maar zonder de vrijwilligersorganisatie afhankelijk te maken.

De relatie tussen overheid en vrijwilligers(organisaties) zou dus aan de ene kant zowel op het gebied van werving, als de leefwereld en motivatie van de vrijwilliger in relatie met noodzakelijke harde afspraken, als aan de andere kant op het gebied van de sturing in een weloverwogen balans moeten zijn. Vrijwilligersfalen en met name amateurisme moet met sturing worden beperkt. In die sturing moet de **kwaliteit** gewaarborgd worden. Van vrijwilligerswerk doen wordt vaak gezegd: vrijwillig

maar niet vrijblijvend. Voor het werken met vrijwilligers geldt dus evenmin een vrijblijvendheid. Het gaat daarmee om de overheid in relatie tot de vrijwilliger, hoe kunnen we die begrijpen?

2.3 Hoe kan de relatie tussen de overheid en vrijwilligersorganisaties theoretisch worden begrepen?

Organisaties maken deel uit van de markt, de staat of de civil society & community (Dekker & Van den Broek, 1998; Streeck & Schmitter, 1985). Deze manier van ordenen geeft inzicht in de verschillende manieren van samenwerking en het transactiemechanisme. Voor de markt is het financieel transactiemechanisme van toepassing. Voor de staat is het transactiemechanisme het voldoen aan een wettelijke regel of dwang. Het transactiemechanisme van de civil society is waardering en motivatie. De civil society is geen eenduidig begrip, maar kan in het beste worden omschreven als het verhaal van gewone mensen die iets bijzonders doen door hun relaties met andere, gedreven door een visie van liefde en compassie, geweldloosheid en solidariteit (Edwards, 2020, p. 133). De civil society kan volgens de Wereldbank (2021) worden gezien als: “een breed scala aan niet-gouvernementele en non-profitorganisaties die actief zijn in het openbare leven, waarbij deze organisaties staan voor de belangen en waarden van hun leden of anderen, en gaan uit van ethische, culturele, politieke, wetenschappelijke, religieuze of filantropische overwegingen”. Vrijwilligerswerk kan worden gezien als onderdeel van de civil society (Dekker & Van den Broek, 1998). Deze drie sectoren hebben ieder ook hun eigen regelmechanisme (Zijderveld, 1999) (zie figuur 1).

De sector van vrijwilligerswerk kan ook worden gezien als een sector die een positie heeft tussen de staat, de markt en de civil society. De democratische driehoek is dan uitgebreid met duidelijkere scheidslijnen tussen publiek & privaat, profit & non-profit en formeel & informeel (da Costa, 2002). Vrijwilligerswerk heeft kenmerken van alles, maar is vooral te typeren als formeel, non-profit en privaat. Hierdoor zijn vrijwilligersorganisaties lastiger om te begrijpen (zie figuur 2).

Figuur 1: Democratische Driehoek (Zijderveld, 1999)

Figuur 2: de organisatie tussen staat, markt en civil society (da Costa, 2002)

Deze indeling maakt ook de belangrijkste problemen van werken met vrijwilligers zichtbaar. Vrijwilligers hebben geen gemakkelijk transactiemechanisme om op te sturen. Voor vrijwilligersorganisaties is de culture onderstroom belangrijker dan de formele bovenstroom (Rubingh, 2018). Het gaat vrijwilligersorganisaties niet om winst, maar daarmee is financiering niet onbelangrijk. Vrijwilligersorganisaties die wat doen in het publieke domein zijn niet primair gevangen in regels, maar dat betekent niet dat regels geen rol spelen.
Doordat vrijwilligersorganisaties zowel liggen in de publieke sector als in de informele sector als in de marktsector zijn al deze sectoren op hun eigen manier relevant.

Voor de publieke sector is publiek management aan de orde. Publiek management is het gebruik van organisatorische middelen in en door publieke en non-profit organisaties om sociale inspanningen te coördineren, zodat doelstellingen kunnen worden bereikt en aan publieke behoeften wordt voldaan (Noordegraaf, 2015, p. 5).

Vrijwilligersorganisaties in de rechtsvorm van verenigingen zijn niet privaat, want ze zijn niet in iemands bezit (en daarmee niet te verkopen). Deze organisaties zijn ook niet publiek, want de staat heeft er geen directe sturing op. Toch zit er wat publiek in deze organisaties doordat ze publieke en sociale doelen hebben waarin de overheid niet (volledig) voorziet in de publieke behoefte (Noordegraaf, 2015, p. 24). De financiering van deze organisaties kan deels komen vanuit de overheid via subsidies; de financiering kan ook deels komen door markttransacties die financiering opleveren voor de activiteiten van de organisatie. In deze vrijwilligersorganisaties speelt de relatie met de staat een rol (bijvoorbeeld door bevoegdheden), maar ook de relatie met de markt, en misschien wel als belangrijkste de relatie met de civil society, waarbij de vrijwilliger zijn menselijk kapitaal inbrengt.

Doordat deze vrijwilligersorganisaties in zowel het domein van de staat, als het domein van de markt als het domein van de civil society liggen, spelen er verschillende manieren van denken door een organisatie heen; dit kunnen logica's genoemd worden. Deze logica's strijden voortdurend met elkaar. Noordegraaf (2015) onderscheid drie logica's: de prestatielogica, de politieke logica en de professionele logica. Alle logica's hebben hun eigen bronnen, doelen, behoefte, sociale actie & coördinatie en waarden. Deze logica's strijden binnen publieke organisaties met elkaar.

Deze logica's hebben ook overlap met de indeling van staat, de markt en de civil society waar vrijwilligersorganisaties zich tussen bewegen. De prestatielogica heeft verwantschap met de markt en de markttransactiemechanismen. De professionele logica heeft verwantschap met de civil society en het transactiemechanisme binding & motivatie. De politieke logica heeft verwantschap met de staat en transactiemechanisme die verwant zijn met regels en dwang.

Doordat vrijwilligers zowel in het domein van de civil society, de markt als de staat acteren moeten alle drie de bijbehorende sturingsvormen en de bijbehorende falen theoretisch worden begrepen. Paragraaf 2.3.1 gaan in op vrijwilligerssturing en de complexiteit daarvan, wat kan resulteren in vrijwilligersfalen zoals beschreven in paragraaf 2.2. Paragraaf 2.3.2 gaat in op marktsturing en marktfalen. Paragraaf 2.3.3 gaat in op overheidssturing en overheidsfalen. Paragraaf 2.3.4 gaat over interplay als manier om deze sturingsvormen te managen om falen te beperken. Tot slot wordt er in paragraaf 2.3.5 ingegaan op de soorten documentatie waarmee sturing wordt vormgegeven.

2.3.1 Vrijwilligerssturing en vrijwilligersfalen

Het transactiemechanisme van de civil society is binding & motivatie. Sturing op vrijwilligers gaat dus om doorgronden wat vrijwilligers binding geeft en wat vrijwilligers motiveert. Vrijwilligerswerk kent een veelheid aan soorten en dat maakt sturen op vrijwilligers lastig. Vrijwilligers met een slechte ervaring bij een organisatie gaan minder snel vrijwilligerswerk doen bij een andere organisatie. Een ander aspect dat een rol speelt in een overheid die samenwerkt met vrijwilligers, is de verhouding tussen betaalde krachten en vrijwilligers. Al deze aspecten maakt de relatie tussen overheid en vrijwilligers niet eenvoudig. Wat wel duidelijk is: vrijwilligersbinding vraagt actief beleid.

Om te werken met vrijwilligers is het belangrijk om te begrijpen waarom vrijwilligers het betreffende werk doen. Mensen zoeken gelijkgestemden om samen wat mee te doen (Rubingh, 2018). Hieruit volgen 4 basismotieven waarom mensen keuzes maken en deze zijn sterk terug te herkennen in de motieven waarom mensen vrijwilligerswerk doen (Lawrence, 2002; Rubingh, 2018):
(1) verbinden met anderen, (2) iets verkrijgen, (3) iets leren en van betekenis zijn en (4) verdedigen wat men heeft.

Dat vrijwilligerswerk een veelheid aan soorten kent, maakt spreken over dé vrijwilliger lastig (Brudney, Handy, & Meijs, 2019). De ene vrijwilliger stopt veel tijd in zijn werk, de ander minder. De ene vrijwilliger reist door het land, de andere werkt op één vaste locatie en het doel van vrijwilligers. Een ander onderscheid tussen vrijwilligers is de omgeving van het vrijwilligerswerk. Dat kan in een publieke organisatie of in een private organisatie zijn, maar ook in een vereniging als deel van het lidmaatschap. Hierbij spelen ook vragen als wie is er vrijwilliger en in wiens ogen is diegene wel of niet vrijwilliger. Het Centraal Plan Bureau (2009) voegt daar nog aan toe dat wat wel en niet vrijwillig is, een kwestie is van interpretatie. Is werk dat een vrijwilliger doet in de context van een vereniging maar voor de overheid, waar een financiële tegenprestatie voor de vereniging tegenover staat, nog wel echt vrijwillig?

Het niet goed omgaan met vrijwilligers beperkt de mogelijkheden van de overheid om een beroep te blijven doen op vrijwilligers in de hulpverlening bij incidenten in de toekomst. Voor het beheer van vrijwilligersorganisaties zijn twee zaken essentieel: ten eerste, dat organisaties de toegang tot voldoende vrijwilligersenergie dusdanig aanboren dat de organisatie zich in stand kan houden en ten tweede, het ondersteunen en begeleiden van vrijwilligers om het aantrekken ervan en daarmee van vrijwilligersenergie te waarborgen (Brudney, Handy, et al., 2019; Brudney & Meijs, 2013). Vrijwilligersenergie kan worden gezien als collectieve hulpbron (Brudney & Meijs, 2009). Het misbruik van deze hulpbron kan leiden tot beschadiging van deze hulpbron. Vrijwilligers met een slechte ervaring bij een organisatie gaan minder snel vrijwilligerswerk doen bij een andere organisatie. Het is daarmee een collectieve hulpbron die een besturing nodig heeft. Hierop kunnen de ontwerpprincipes van Ostrom (1990) worden toegepast (Brudney & Meijs, 2013). Ostrom (1990) introduceert hierbij een derde weg tussen marktwerking en overheidsregulering. Om dit tot stand te brengen zijn er acht ontwerpprincipes, waaronder het vaststellen van de grenzen van wat vrijwilligerswerk is, kijken naar de verhouding tussen opbrengsten en kosten, controle en monitoring, erkenning van zelforganisatie. De overheid moet daarom beleid ontwikkelen op het ondersteunen van vrijwilligers in de gemeenschap waarbij rekening gehouden moet worden met de behoefte van toekomstige generaties (Brudney & Meijs, 2013).

Vrijwilligersorganisaties zijn in te delen in vier soorten via het Volunteer Stewardship Framework (Brudney, Meijs, & van Overbeeke, 2019). Het soort organisatie maakt verschil in de manier van aansturen. Het Volunteer Stewardship Framework deelt vrijwilligersorganisaties in tussen organisaties waar de vrijwilligers werk doen voor de organisaties waar ze zelf onderdeel van uitmaken en vrijwilligersorganisaties waar dat niet zo is. Een andere dimensie is waar de begeleiding van vrijwilligers vandaan komt: uit de eigen organisatie of van een andere organisatie. De meeste vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten kennen een lidmaatschapsmodel waarbij de vrijwilligers en de begeleiding uit dezelfde organisatie komen. Het lidmaatschapsmodel heeft als voordeel dat overleggen over de doelen iets minder belangrijk is, omdat de organisaties vaak een vrij expliciet doel hebben. Kortom: de vrijwilligers weten waarom ze lid zijn en waarom ze het vrijwilligerswerk doen. Vrijwilligers in het lidmaatschapsmodel zijn weinig expliciet in wat ze belangrijk vinden in hun begeleiding, maar begeleiding vinden vrijwilligers in alle organisaties met vrijwilligers belangrijk (Brudney, Meijs, et al., 2019). Een vrijwilliger wil weten wat er van hem verwacht wordt en welke veranderingen er zijn naar de toekomst (Brudney, Meijs, et al., 2019). Vrijwilligers die diensten gaan leveren voor andere organisaties stellen extra begeleidingseisen. Het is daarmee wel de vraag hoe er gekeken moet worden naar vrijwilligers die wat doen voor hun eigen organisatie, terwijl die organisatie iets doet voor een opdrachtgever, zoals het verzorgen van noodhulp in opdracht van een veiligheidsregio.

Deze verschuiving voor wie de vrijwilliger werkt, levert ook de vraag op wat de verhouding is tussen betaalde krachten en vrijwilligers. Grofweg zijn er 3 verhoudingen tussen betaalde krachten en vrijwilligers (Brudney & Meijs, 2014):

1. Het dienstmodel, waarbij beroepskrachten vaak aanvullend (administratief) werk doen voor de vrijwilliger(s) of de leden. De gezagsrelatie is gelijkwaardig of de vrijwilliger bepaalt wat de beroepskracht doet. Denk hierbij aan voetbalverenigingen die bepaalde trainers betaalt of een sportbond waar het landelijk bureau (deels) betaald wordt uit de contributie van de leden.
2. Het programmamodel waarbij een betaalde kracht de vrijwilliger koestert, stuurt en faciliteert. Hierbij valt te denken aan zorginstellingen waar vrijwillige krachten ondersteuning bieden of aan brandweervrijwilligers. In de context van vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten kan de overheid gezien worden als de betaalde kracht, maar die werkt niet direct met de vrijwilligers zelf, maar met de vrijwilligersorganisaties.
3. Het samenwerkingsmodel waarbij een beroepskracht samen met een mantelzorger voor een persoon zorgt.

In de situatie dat een beroepskracht samenwerkt met een vrijwilliger in het kader van de participatiesamenleving, kan dit ertoe leiden dat de beroepskracht het gevoel krijgt dat zijn beroepseer wordt aangepast, omdat hun werk (deels) wordt overgenomen door de minder daarvoor geschoolde vrijwilliger (Trappenburg & van Beek, 2019). Daar waar de beroepskrachten van de brandweer of ambulance moeten samenwerken met een beperkter geschoold iemand op het gebied van hulpverlening, kan dat mogelijk dus ook tot frictie leiden.

Werken met vrijwilligers en het transactiemechanisme van de civil society (waardering en motivatie) kent een aantal aandachtspunten: vrijwilligerswerk en organisaties bestaat in alle soorten en maten, de vrijwilliger heeft begeleiding nodig en wie dat levert heeft invloed. Beroepskrachten en vrijwilligers zijn niet automatisch een goede samenwerking. In de context van vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten kan de overheid gezien worden als de betaalde kracht, maar die werkt niet direct met de vrijwilligers, maar met de vrijwilligersorganisaties. Die verhouding is anders dan in de standaard lidmaatschapsorganisatie. Dat vraagt om een goed uitgedacht plan.
Het ontbreken van een goed uitgedacht plan kan binding & motivatie van vrijwilligers doen afnemen en kan daarmee **resulteren in vrijwilligersfalen.**

2.3.2 Marktsturing en marktfalen

Omdat vrijwilligersorganisaties het midden houden tussen markt, staat en de civil society hebben vrijwilligersorganisaties ook te maken met marktsturing. Vrijwilligersorganisaties hebben financiering nodig voor hun activiteiten. Deze financiering kan komen vanuit private partijen in de vorm van sponsering, fondsen of overeenkomsten. Deze financiering kan ook komen vanuit de overheid via subsidies of dienstverleningsovereenkomsten. Met name als er sprake is van een dienstverleningsovereenkomst is er sprake van marktsturing. Daarmee worden vrijwilligersorganisaties in de context van de markt en marktwerking geplaatst. Daarmee moet het concept marktfalen worden geduid.

Marktfalen ontstaan doordat in een marktcontext de vereisten voor marktwerking worden geschonden. Deze vereisten zijn: keuzevrijheid, private goederen, het ontbreken van marktmacht van een individuele marktpartij en perfecte informatie over de prijs en kwaliteit (Dudley & Brito, 2012). In de context van vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten zijn er diverse factoren die de marktsturing kunnen verstoren. De diensten van vrijwilligersorganisaties zijn in grote mate publiek: de ontvanger van hulp van de vrijwilligersorganisatie betaalt daar niet individueel voor. De belangrijkste verstoring van de markt in relatie met vrijwilligers is een informatie-asymmetrie: waarbij de koper (veiligheidsregio) niet dezelfde informatie heeft als de verkoper (vrijwilligersorganisatie). Het gevolg van informatie-asymmetrie is dat er hogere kosten zijn voor de koper om zijn informatiepositie te verbeteren. De transactiekosten nemen toe (Williamson, 1981). Een gevolg van informatie-asymmetrie is het principaal-agentprobleem (Jensen & Meckling, 1976). Hiervan is sprake als een (rechts)persoon (de principaal) een ander (rechts)persoon (de agent) in dienst neemt om een service te leveren, waardoor beslissingen (in de uitvoering) verplaatsen van de principaal naar de agent. Als beide partijen vervolgens aan nutsmaximalisatie doen, is er reden om aan te nemen dat de agent niet altijd handelt in het voordeel van de principaal. Dit kan de agent doen door een informatie-asymmetrie waarbij de agent een informatievoorsprong heeft op de principaal. Dit verhoogt de transactiekosten tussen de principaal en de agent doordat er sprake is van kosten die de principaal maakt om de agent te monitoren en kosten voor de agent om te laten zien dat die aan de contractuele verplichtingen voldoet (verantwoordingskosten).

In het lidmaatschapsmodel (een vereniging met leden) is er sprake van een verbintenis tussen leden en de vereniging/rechtspersoon. Leden en vrijwilligers zijn via hun lidmaatschap gebonden aan verplichten van de statuten (2:34a Burgerlijk Wetboek). Een vereniging (de principaal) laat zijn vrijwilligers (de agent) de service van de vereniging leveren, waardoor beslissingen in de uitvoering verplaatsen van de principaal naar de agent. Als leden hun persoonlijk nut via de vereniging optimaliseren, dan is er ook een informatie-asymmetrie tussen leden en de vereniging.

Daarmee is er een dubbele informatie-asymmetrie:

- Van de vrijwilliger naar de vrijwilligersorganisatie.
- Van de vrijwilligersorganisatie naar de overheid/veiligheidsregio's.

Door de informatie-asymmetrie in de marktsturing ontstaat marktfalen (Dudley & Brito, 2012).

Dat de overheid via convenanten en afspraken stuurt, geeft marktsturing op vrijwilligersorganisatie en **daarmee veroorzaakt de overheid marktfalen.** Het gevolg van dit marktfalen is dat de marktsturing, niet of minder effectief is. Marktsturing kan door marktfalen ertoe leiden dat overheidsmiddelen die worden ingezet voor de realisatie van publieke doelen, zoals goede hulpverlening aan burgers na incidenten, niet effectief gerealiseerd worden.

2.3.3 Overheidssturing en overheidsfalen

De taak die vrijwilligers uitvoeren bij incidenten is niet exclusief een overheidstaak. Alle burgers mogen (en afhankelijk van de situatie 'moeten') andere burgers die getroffen zijn door een ongeval helpen.
Gelijktijdig is openbare orde en veiligheid en ook gezondheidszorg een overheidstaak (Van der Meer, 2012). Waar de overheid een taak heeft, komen publiek management vraagstukken aan de orde (Noordegraaf, Geuijen, & Meijer, 2011, p. 31). Dit is met name relevant als de overheid beleid heeft ten aanzien van vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening of zelfs concrete samenwerkingsafspraken heeft. De theorie van overheidssfalen heeft een grote parallel met de theorie van marktfalen (Grand, 1991). Overheidsinterventies kennen drie type: (1) daadwerkelijk ingrijpen door de overheid zelf (2) belasten of subsidiëren en (3) reguleren (Grand, 1991; Sanders, 2014). Hieruit vloeit gelijktijdig overheidssfalen voort dat bestaat onder andere uit (Van Damme, 2010):

- Lobbying: Het zoeken van marktpartijen om regels en geldstromen in hun voordeel om te buigen.
- Informatiegebrek: De overheid heeft vaak onvolledige of minder kennis en informatie dan de sector of de burgers.
- Inefficiëntie: De institutionele en compliance-kosten van wetgeving en regulering kunnen hoger zijn dan de gerealiseerde efficiëntiewinsten van overheidsingrijpen.
- Marktmacht: Overheidsproductie kan eveneens inefficiënties met zich meebrengen, aangezien de overheid als monopolist handelt en daarom minder prikkels voor kostenbeheersing kent en vraagsturing moeilijk van de grond komt.
- Zelfbinding: De overheid kan zich niet makkelijk voor langere tijd aan eenmaal bepaald beleid committeren, aangezien publieke belangen of politieke constellaties kunnen veranderen.

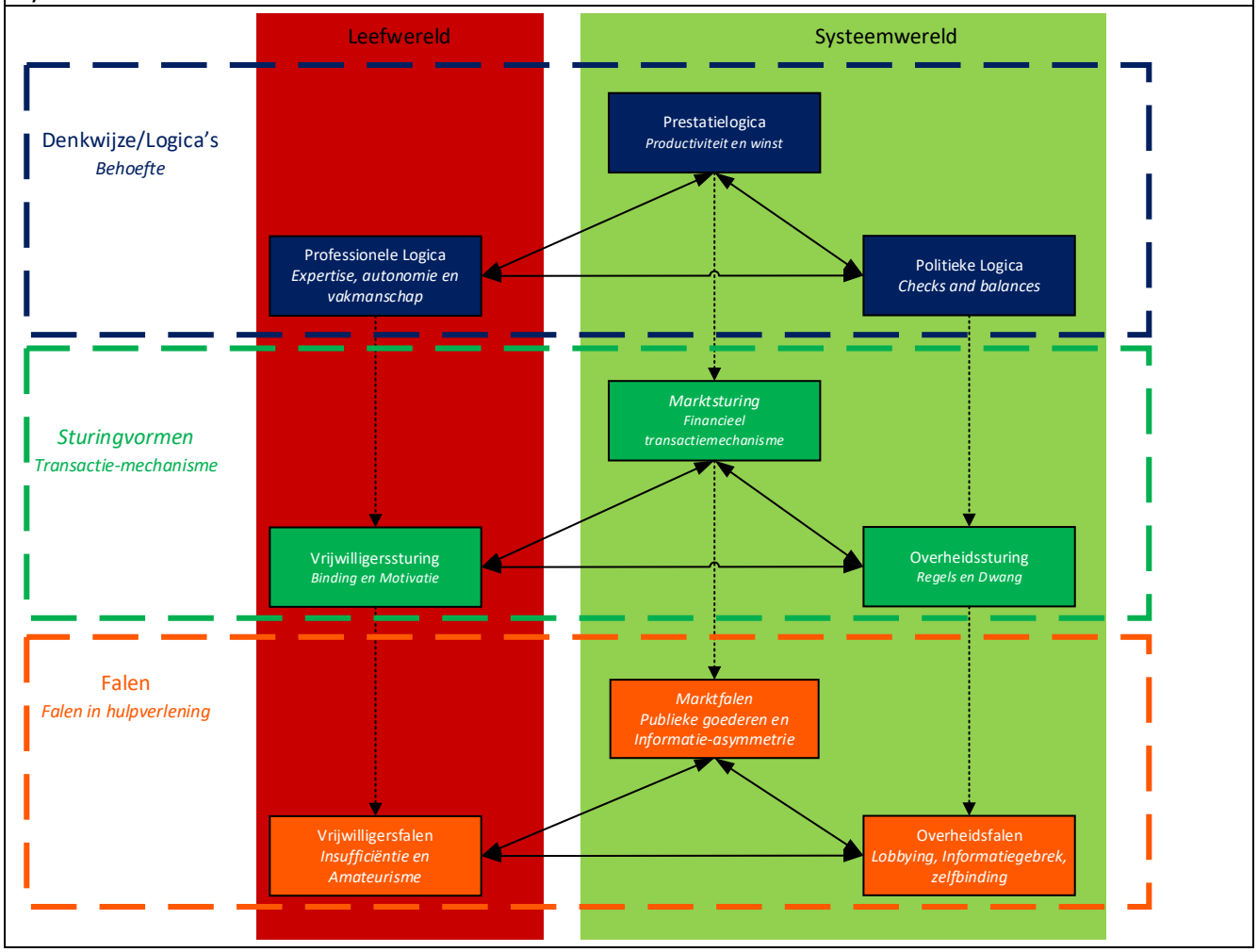
Ook overheidsfalen is naar analogie met marktfalen, daarmee speelt informatie-asymmetrie een rol. Marktfalen en overheidsfalen zijn in zekere zin uitwisselbaar, maar overheidsfalen is onbekender en heeft minder bekende oplossingen (Kalshoven & Verbraak, 2018). Aangezien overheidsfalen in zekere zin een analogie is, geeft dat het vermoeden dat ook de oplossing voor de overheid te vinden is in het doorbreken van informatie-asymmetrie.

De overheid stuurt via beleid op vrijwilligersorganisatie en **veroorzaakt daarmee overheidsfalen.** Het gevolg van dit overheidsfalen is, dat het minder maatschappelijke baten oplevert dan dat het maatschappelijke kosten veroorzaakt. Overheidsfalen kan als gevolg hebben dat de vrijwilligersorganisaties slechtere hulpverlening leveren bij incidenten, dan in een situatie dat de overheid geen sturing had gegeven.

2.3.4 Interplay om markt-, overheids- en vrijwilligersfalen te beperken.

Vrijwilligersorganisaties bevinden zich in zowel het domein van de staat, als het domein van de markt als het domein van de civil society. Ieder domein heeft zijn eigen logica en behoefte (Noordegraaf, 2015). Iedere logica heeft een eigen sturingsvorm en transactiemechanisme (da Costa, 2002). Iedere sturingsvorm heeft zijn eigen falen (Dudley & Brito, 2012; Grand, 1991; Robbins & Lapsley, 2008; Salamon, 1987). Logica, sturingsvormen en sturingsfalen zijn met elkaar verbonden (zie figuur 3). In het managen van vrijwilligersorganisaties kan door middel van interplay de zwakte van iedere sturingstijl gecorrigeerd worden (Noordegraaf, 2015).

Figuur 3: Samenhang tussen Logica's, Sturingsvormen en sturingsfalen in de leefwereld en de systeemwereld



Een sterke focus op een logica versterkt een sturingsinstrument, maar vergroot ook het falen van de sturingsvorm. Een sterke éénzijdige sturing veroorzaakt een trade-off (Noordegraaf, 2015, p. 199). Een trade-off houdt ten eerste in dat een sterke éénzijdige sturing andere sturingsvormen verzwakt. Ten tweede houdt een trade-off in dat een sterkte éénzijdige sturing het falen van die sturingsvorm versterkt.

Een sterke marktsturing geeft duidelijkheid en zekerheid doordat kwaliteit en capaciteit die een vrijwilligersorganisatie moet leveren duidelijk wordt vastgelegd, maar heeft als trade-off dat marktsturing de informatie-asymmetrie tussen vrijwilligersorganisatie en veiligheidsregio verdiept, waardoor het zicht op wat de organisatie daadwerkelijk kan leveren, vermindert.

Een sterke overheidssturing met samenwerkingsafspraken en kwaliteitsregels kan vrijwilligersorganisaties versterken doordat hun taak en rol duidelijk wordt, maar heeft als trade-off dat als de veiligheisregio zijn beleid veel wijzigt of de afbakening te strak zet, de informatiestroom naar de veiligheidsregio beperkt.
Het vrij laten van de vrijwilligersorganisaties en het volledig sturen op binding & motivatie van vrijwilligers, heeft als voordeel dat vrijwilligersgroei en de inzet van vrijwilligers wordt versterkt, maar heeft als trade-off dat door amateurisme vrijwilligers geen kwaliteitsstandaard neerzetten omdat dit tot uitsluiting van vrijwilligers kan leiden. Iedere sturingsstijl heeft zijn eigen zwakte en iedere sturingsstijl heeft ook invloed op andere sturingsstijlen. Een sterke marktsturing heeft als trade-off dat de binding & motivatie van vrijwilligers afneemt. Een sterke vrijwilligerssturing heeft als trade-off dat de veiligheidsregio de vrijwilligersorganisatie niet goed kan benutten doordat kwaliteit en capaciteit niet worden gewaarborgd. Dit is schematisch weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Sturingsvormen en sturingsfalen

Focus op sturingsvorm	Sturingsfalen	Verzwakt
Marktsturing	Marktfalen: informatie-asymmetrie, externaliteiten,	Overheidssturing en vrijwilligerssturing
Overheidssturing	Overheidsfalen: lobbying, informatiegebrek, inefficiëntie, marktmacht, zelfbinding.	Marktsturing en vrijwilligerssturing
Vrijwilligerssturing	Vrijwilligersfalen: particularisme, insufficiëntie, paternalisme, amateurisme	Marktsturing en overheidssturing

Wanneer in de samenwerking (managen) van vrijwilligersorganisatie niet gefocust wordt op één sturingsstijl, maar sturingsstijlen worden gecombineerd om goed om te gaan met deze trade-offs, kunnen deze worden gereduceerd of opgelost (Noordegraaf, 2015, p. 199). Deze manier van werken wordt **interplay** genoemd. Met interplay kunnen verschillende filosofische posities in organisaties gebruikt en benut worden (Noordegraaf, 2015; Schultz & Hatch, 1996).

2.3.5 Beleid, afspraken en evaluaties

Om beleid te analyseren kan gebruik worden gemaakt van de beleidscyclus die zich definieert met een aantal fases (Hoogerwerf, 1989). Fases van deze beleidscyclus zijn onder andere beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie. Dit kan worden teruggebracht tot beleidsdocumenten, afspraken over de beleidsuitvoering en beleidsevaluaties. In de beleidsevaluatie kan een oordeel worden gevormd over het beleid (Bekkers, 2012, p. 273). Beleidsdocumenten, afspraken en evaluaties vloeien dus uit elkaar voort en kunnen met elkaar worden vergeleken, maar ook over ieder zelfstandig onderdeel kan een oordeel worden gegeven. Beleid en overheidssturing is niet vanzelfsprekend maar vereist een politiek-bestuurlijke legitimatie, net als niet-sturen (Bekkers, 2012, p. 88). De legitimiteit van sturing en beleid op hulpverleningsorganisaties kan worden gevonden in de wet veiligheidsregio's.

2.4 Conclusie vanuit het theoretisch kader

Vanuit het theoretisch kader kan worden geconcludeerd, dat de belangrijkste karakteristieken van een incident waarmee overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening rekening moeten houden, zijn: dat een crisisorganisatie altijd onvoldoende capaciteit heeft waardoor (aanvullende) inzet van vrijwilligers noodzakelijk is en dat de inzet van vrijwilligers onderdeel van opschalingsafspraken moet zijn. Hiermee wordt bedoeld: afspraken over alarmering, eerste inzet en opschaling. Afspraken over harde **capaciteit** (inzetsnelheid, hoeveelheid vrijwilligers) zijn nodig.

Werken met vrijwilligers kent sterktes en zwaktes. Vrijwilligers zitten minder vast aan werktijden en doen een stapje extra als ze ergens het nut van inzien. Hiertegenover staat dat vrijwilligers minder geschikt zijn voor het realiseren van een basiskwaliteit. Vrijwilligers doorlopen in een organisatie een aantal fases en vrijwilligers zijn bij aanvang van hun werkzaamheden niet meteen helemaal inzetbaar. Het voortdurende proces om vrijwilligers aan te trekken en te behouden is niet kosteloos, omdat dit tijd en vaak ook geld kost. Hiernaast is er nog het risico van vrijwilligersfalen. Met name amateurisme en insufficiëntie zijn vormen van vrijwilligersfalen die ongewenst zijn in de hulpverlening bij incidenten. Het is vanuit de overheid van belang te sturen op vrijwilligersorganisaties om vrijwilligersfalen te beperken, maar zonder die vrijwilligersorganisatie afhankelijk te maken. Afspraken over **kwaliteit** zijn dus noodzakelijk.

De sector van vrijwilligerswerk wordt dus gezien als een sector die een positie heeft tussen de staat, de markt en de civil society. De relatie tussen overheid en vrijwilligersorganisaties moet worden begrepen uit het feit dat:

- Vrijwilligerswerk kan worden gezien als onderdeel van de civil society met als transactiemechanisme waardering en motivatie. Een vrijwilliger wil weten wat er van hem verwacht wordt en welke veranderingen er zijn naar de toekomst. Deze aard van de vrijwilliger vraagt om beleid op binding & motivatie van zowel de overheid als van de vrijwilligersorganisatie.
- Vrijwilligersorganisaties kunnen onvoldoende organiserend vermogen hebben, waardoor vrijwilligersfalen kan ontstaan. Overheidssturing kan de kwaliteit van de vrijwilligersorganisatie helpen waarborgen.
- Vrijwilligersorganisaties sluiten contracten met de overheid en of andere partijen voor hun financiering. Daarmee ontstaat er risico op marktfalen, waardoor doelstellingen van één of meerdere actoren niet kunnen worden gerealiseerd.
- Vrijwilligersorganisaties worden in meer of mindere mate gestuurd door de overheid. Daarmee is er kans op overheidsfalen. Daarvan moet de overheid zichzelf rekenschap geven. De overheid kan nooit voorbereid zijn op alle rampen en incidenten en daarom zal er samenwerking met de burger moeten zijn.

Een overheid moet actief beleid voeren op binding & motivatie. Enerzijds omdat de unieke aard van de vrijwilliger vraagt om een goed uitgedacht plan op het gebied van **binding & motivatie.** (Brudney, Meijs, et al., 2019). Anderzijds omdat samenwerking vrijwilligersfalen, marktfalen en overheidsfalen kan beperken, omdat samenwerking de informatie-asymmetrie beperkt. Binding & motivatie is als middel tegen informatie-asymmetrie van groot belang.
Het sturen op vrijwilligersorganisaties moet een **interplay** zijn van marktsturing, overheidssturing en vrijwilligerssturing. Wanneer in de samenwerking (managen) van vrijwilligersorganisaties niet gefocust wordt op één sturingsstijl, maar sturingsstijlen worden gecombineerd om goed om te gaan met deze trade-offs, kunnen deze worden gereduceerd of opgelost. Dit wordt interplay genoemd.

De drie aspecten die aandacht behoeven, zijn dus: **capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie.**
De verwachting is dan ook dat er juist vanwege de aandacht die nodig is voor deze drie aspecten, een actief beleid gevoerd wordt op vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Dit beleid zal tot uiting moeten komen in beleidsstukken. Dat beleid zou vorm moeten krijgen in afspraken in de vorm van convenanten en geëvalueerd moeten worden.

Hoe capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie worden vastgelegd en vorm gegeven is een uitingsvorm van de sturingsstijl die gehanteerd wordt. **Capaciteit en kwaliteit hebben de meeste verwantschap met markt- en overheidssturing en zijn sterk vanuit de systeemwereld ingegeven. Aandacht voor binding & motivatie heeft verwantschap van vrijwilligerssturing en is ingegeven vanuit de leefwereld.** Een goede interplay in de sturingsstijlen is te verwachten als zowel capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie aandacht krijgen in beleid, afspraken en evaluaties.

Nu duidelijk is naar welke onderdelen gekeken moet worden en dat er documentatie en beleidstukken zouden moeten zijn, zal in paragraaf 4.2 over de methodekeuze worden toegelicht in welke documentatie er gezocht gaat worden.

3 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de gekozen onderzoeksmethode beschreven. Eerst wordt ingegaan op de wetenschapsfilosofische positie. Als tweede zal de kern van het onderzoek worden beschreven, waarna de onderzoeksstrategie wordt toegelicht. Tot slot wordt ingegaan op de kwaliteit van het onderzoek.

3.1 Wetenschapsfilosofische positie

Dit onderzoek heeft een deductief vertrekpunt. Vanaf het theoretisch kader zijn verwachtingen ontstaan. De verwachting is dat juist vanwege de aandacht die nodig is voor deze capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie, er een actief beleid gevoerd wordt op vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten en dat dit beleid tot uiting moet komen in beleidstukken.
Deductief onderzoek houdt in dat er een theorie is die vervolgens getoetst wordt (Bryman, 2016, pp. 21-34). Het onderzoek is tevens positivistisch: de kennis die is vergaard via de theorie wordt ingezet als hypotheses die getest worden. Feiten zijn leidend, geen gevoelens.

Alhoewel het vertrekpunt deductief is en positivistisch, is het de verwachting dat in de taal van de documentatie die onderzocht gaat worden ook nieuwe inzichten ontstaan. Het gaat dus niet zuiver om het bevestigen of verwerpen van een hypothese zoals in deductief onderzoek gangbaar is. De uitkomsten kunnen leiden tot nieuwe hypotheses maar zullen ook een rijker beeld geven van de probleemsituatie.

Daarmee krijgt het onderzoek ook een abductief karakter. Abductie wordt gebruikt om een betekenisvol begrip te krijgen van de probleemsituatie. Uit de analyse van documenten in dit onderzoek zal een beeld worden gegeven van het huidige beleid ten aanzien van vrijwilligers in de hulpverlening. Vervolgens wordt op basis van het theoretisch kader ingegaan op de betekenis en de gevolgen van hoe de overheid het beleid invult.
Bij abductie onderzoek wordt gebruik gemaakt van waarschijnlijkheidsredeneringen en het doen van ‘educated guesses’ (Buuren, 2017). Van Buuren (2017) stelt dat het bij abductie gaat om het opstellen van tijdelijke, plausibele hypotheses die het proces van kennisvorming verder kunnen helpen (Kolko, 2010). Deze hypotheses worden geselecteerd door middel van betekenisgeving en een zo rijk mogelijk begrip van de probleemsituatie.

3.2 Methodekeuze

Een ramp of incident waarbij de inzet van vrijwilligers het verschil kan maken, kan morgen al plaatsvinden of pas over 100 jaar. De vraag is dus of het bestaande beleid door de veiligheidsregio’s nu klaar is voor een incident in de nabije toekomst waarbij de hulp van vrijwilligers nodig is. Beoordeeld moet worden of het bestaande nu feitelijke beleid (*ex post*) haalbaar is om vrijwilligers in de toekomst (*ex ante)* goed te kunnen inzetten. Kortom: is wat er nu aan beleid is op het gebied van vrijwilligers in de hulpverlening bij incidenten doelmatig en doeltreffend.

Beleidsevaluatie kan *ex ante* en *ex post* worden gedaan (Bekkers, 2012). Bij een evaluatie vooraf (*ex ante*) gaat het om het in kaart brengen van de te verwachten haalbaarheid van een bepaald programma om problemen te voorkomen (Bekkers, 2012). Een *ex ante* evaluatie geeft inzicht in de te verwachten doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid (Hanemaayer, 2012). Evaluaties achteraf (*ex post)* richten zich op het in kaart brengen van een bestaande situatie waarover een oordeel moet worden uitgesproken: dit op grond van feitelijke resultaten (Bekkers, 2012).

Het terugkijken naar incidenten en rampen in het verleden waarbij inzet van vrijwilligers was te verwachten, is lastig omdat zulke incidenten niet vaak voorkomen. Het uitvoeren van een *ex post* beleidsevaluatie op daadwerkelijke incidenten is daarmee ook maar beperkt mogelijk, omdat er weinig feitelijke resultaten zijn. Hiernaast zijn veiligheidsregio's en hulpverleningsorganisaties zwaar belast door de coronacrisis, waarin het wellicht lastig - en mogelijk zelfs onwenselijk - is om interviews af te nemen of anderszins contact met deze organisaties te leggen. Hiernaast zijn fysieke afspraken onwenselijk en zitten er aan digitale interviews ook nadelen (zoals moeilijkere interactie).

3.3 Operationalisatie

Vanuit het theoretisch kader zijn er een drietal onderdelen waarop overheidsbeleid valt te verwachten op het gebied van samenwerking met vrijwilligers hulpverleningsorganisaties, namelijk binding & motivatie, capaciteit en kwaliteit. Hiernaast zijn er drie soorten documenten waarin dit overheidsbeleid zichtbaar moet zijn: beleidsvoornemens, afspraken (contracten en convenanten) en evaluaties. In de onderstaande tabel 2 staan de negen onderdelen die in dit onderzoek worden meegenomen.

Tabel 2: onderdelen en soort documentatie van het onderzoek

		Soort documentatie		
		Voornemen	**Afspraken**	**Evaluatie**
Onderdeel	**Capaciteit**	*Voornemens op het gebied van capaciteit*	*Afspraken op het gebied van capaciteit*	*Evaluatie op het gebied van capaciteit*
	Kwaliteit	*Voornemens op het gebied van kwaliteit*	*Afspraken op het gebied van kwaliteit*	*Evaluatie op het gebied van kwaliteit*
	Binding & Motivatie	*Voornemens op het gebied van binding & motivatie*	*Afspraken op het gebied van binding & motivatie*	*Evaluatie op het gebied van binding & motivatie*

De drie onderdelen waarop overheidsbeleid valt te verwachten op het gebied van samenwerking met vrijwilligere hulpverleningsorganisaties, kunnen invulling krijgen op een drietal plaatsen: in de beleidsvoornemens, in afspraken en op het gebied van evaluatie.

In de beleidsvoornemens gaat het bijvoorbeeld om een ingezette ambitie om met vrijwilligers, burgers of niet-gouvernementele organisaties in de hulpverlening bij incidenten samen te werken. Afspraken in de samenwerking moeten ook ergens hard zijn gemaakt, bijvoorbeeld in een contract, dienstverleningsovereenkomst of convenant. Dit is belangrijk omdat, om aan afspraken en verwachtingen te voldoen, duidelijk moet zijn wat de verwachtingen zijn. Dit is ook belangrijk om transparantie te genereren op het gebied van capaciteit en kwaliteit van de hulpverlening.
Bij een goed ingebedde samenwerking valt ook te verwachten dat teruggekeken wordt op de samenwerking tussen overheidsorganisaties en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Hiernaast zou bij niet goede vastlegging van afspraken of beleid de rol van vrijwilligers in de evaluatie alsnog kunnen bovenkomen.

In de documenten zal mogelijk ook sprake zijn van bepaald taalgebruik. Een daarbij behorende empirische onderzoeksvraag is: Wat is de aard van de aandacht voor vrijwilligers op capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie? Een methode om de aard van de aandacht te duiden, is om te kijken naar het taalgebruik. Is er sprake van taal van de markt, van de staat of de taal van de civil society. In de onderstaande tabel 3 is weergegeven wat voor soort woorden en taal geduid worden als onderdeel van de markt, de staat of de civil society. Deze duiding van taal komt deels vanuit de indeling van de prestatielogica (markt), de politieke logica (staat) en de professionele logica (civil society) (zie hoofdstuk 3.3) en is aangevuld met taal vanuit marktfalen (paragraaf 3.3.2), overheidsfalen (paragraaf 3.3.3) en vrijwilligersfalen (zie hoofdstuk 3.2).

Tabel 3: Operationalisatie van de taal		
Markt	**Staat**	**Civil Society**
Geld, bedrag, prijs, opdrachtgever, opdrachtnemer, personeel, werkgever, werknemer, contract, overeengekomen, optimalisatie, systeem, prestatie-eisen, prestatie-normen	*Doelstelling, wettelijk, regelgeving, evaluatie, taakstelling, subsidie,*	*Vrijwilliger, bedoeling, autonomie, zelfstandig(heid), vakmanschap, professionele, expertise, opleiding, behoefte, motivatie, binding, samenwerking, advisering, initiatief*
Markt & Staat	**Staat & Civil Society**	**Civil Society & Markt**
Convenant, verantwoording, verantwoordelijkheid, norm, naleving, effectiviteit, efficiëntie, uitruktijd, informatie-uitwisseling, afspraken, samenwerkingsovereenkomst, samenwerkingsregeling	*Betrouwbaarheid, kwaliteit, capaciteit, netwerken, overleg, gesprek, ondersteuning (vanuit staat naar organisatie),*	*Vrije sector, deregulering, eigen verantwoordelijkheid,*

Bovenstaande woordenlijst is niet uitputtend. Tijdens het onderzoek kunnen meer woorden gevonden worden die kenmerkend zijn voor de markt, de staat of civil society. Bovendien kan de context de duiding van een woord veranderen. Een convenant is bijvoorbeeld een contract (taal van de markt) met de overheid (taal van de staat), maar als het convenant vervolgens gaat over het toekennen van rechten aan een vrijwilligersorganisatie zonder duidelijk tegenprestatie, kan het net zo goed te maken hebben met de civil society. Deze operationalisatie is dus grof.

3.4 Onderzoeksstrategie

Om inzicht te krijgen in de mate van vastlegging van samenwerking tussen overheid en vrijwilligers hulpverleningsorganisaties zal gebruik worden gemaakt van documentenanalyse. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van een limitatieve set van documenten die wordt geanalyseerd.

Documentenanalyse heeft als nadeel dat het veel tijd kan kosten om de gewenste documenten te vinden en dat het interpreteren van de documenten soms lastig is (Bryman, 2016, p. 546). Het voordeel van documentenanalyse is dat ze niet specifiek voor het onderzoek geschreven zijn en daardoor betrouwbaar zijn (Bryman, 2016, p. 546). De documenten die voor dit onderzoek gebruikt worden, zijn overheidsdocumenten. Het voordeel daarvan is dat ze gezien kunnen worden als authentiek en inhoud gevend (Bryman, 2016, pp. 552-553). Hiertegenover staat dat altijd zorgvuldig

moet worden bekeken wat deze documenten zeggen over de realiteit en representativiteit (Bryman, 2016, p. 546).
Er is voor gekozen de onderstaande limitatieve sets van documenten te analyseren: Beleidsvoornemens, Afspraken en Evaluaties.

Beleidsvoornemens
Om inzicht te krijgen in de mate van vastlegging zal voor de beleidsvoornemens een analyse worden uitgevoerd van het regionaal beleidsplan van alle 25 veiligheidsregio's. Hiernaast wordt gekeken naar het regionaal crisisplan van alle 25 veiligheidsregio's. Waarbij crisisplannen een aantal andere organisatieplannen hebben vervangen en dus redelijk veelomvattend zouden moeten zijn. Van alle deze plannen wordt de meest recente versie gezocht.

In de handreiking beleidsplan veiligheidsregio van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) wordt aangereikt dat het beleidsplan veiligheidsregio een multidisciplinair beleidsdocument is, dat gemaakt wordt in het kader van de wet veiligheidsregio's (IFV, 2009). De 25 veiligheidsregio's zijn ontstaan om de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening, met behoud van lokale verankering bestuurlijk en operationeel op regionaal niveau te integreren, teneinde een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren (wet veiligheidsregio's; 2010).

Voor de meest recente jaren is gekozen, omdat een actueel beeld van de beleidsvoornemens van samenwerking met vrijwilligers voor dit onderzoek wenselijk is.

Afspraken
Bij alle 25 veiligheidsregio's (met daaronder het GHOR en de Brandweer), het Instituut Fysieke Veiligheid en het veiligheidsberaad (samenwerkingsorgaan tussen de 25 veiligheidsregio's) wordt gezocht naar de volgende convenanten:

1. Nederlandse Rode Kruis (noodhulpteams)
2. Reddingsbrigade Nederland (Nationale Reddingsvloot)
3. Koninklijke Redding Maatschappij (KNRM)
4. Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES)

Hiernaast worden eventuele convenanten met andere hulpverleningsorganisaties met vrijwilligers, die op een overzichtspagina met bovenstaande convenanten genoemd zijn, ook geanalyseerd. Gekozen is voor deze organisaties omdat zij als organisaties op landelijk niveau bekend zijn als vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten.

Evaluaties
Voor de evaluaties zal gekeken worden naar:

- Alle rapporten van onderzoek naar incidenten gedaan door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, waarbij een inzet van vrijwilligers valt te verwachten (dus grotere incidenten en geen (kleine) luchtvaartonderzoeken).
- Alle evaluaties en tijdlijnen door het Instituut Fysieke Veiligheid van incidenten vanaf 2015 die te vinden zijn op https://www.ifv.nl/kennisplein/incidenten-en-evaluaties .

Voor deze evaluaties is gekozen, omdat deze organisaties op hun website een overzicht van openbare rapporten hebben. Deze organisaties doen voornamelijk onderzoek naar grotere incidenten. Aangezien vrijwilligers ingezet worden als een aanvulling op de reguliere hulpdiensten, wordt hun inzet ook vooral bij grotere incidenten verwacht.

Zoekwoorden
Om snel en doeltreffend te zoeken in bovenstaande stukken zal gebruik worden gemaakt van zoekwoorden als (zonder hoofdlettergevoeligheid): vrijwilliger(s), vrijwillig, Rode Kruis, Reddingsbrigade, DARES, Nationale Reddingsvloot, Noodhulp, Noodhulpteams, SIGMA (Snel

Inzetbare Groep ter Medische Assistentie), KNBRD, NRK en KNRM. Hier zullen, indien nodig, zoekwoorden aan worden toegevoegd als blijkt dat deze zoekwoorden vaak in relatie tot vrijwilligers worden gebruikt.

Analyse
Tekstfragmenten in beleidsvoornemens, in afspraken en op het gebied van evaluaties die iets zeggen over de relatie tot vrijwilligers, worden verzameld. Deze tekstfragmenten worden vervolgens gelabeld als zij betrekking hebben op het onderdeel capaciteit, kwaliteit of binding & motivatie. Hierna wordt een analyse gemaakt wat deze tekstfragmenten zeggen over de vastlegging van samenwerking met vrijwilligers(organisaties) op het gebied van capaciteit, kwaliteit of binding & motivatie.

3.5 Kwaliteit

Om vooraf een inschatting te maken of een onderzoek voldoende kwaliteit krijgt, is van belang dat het onderzoek betrouwbare resultaten oplevert en dat het onderzoek valide is (Bryman, 2016). Hierop gelijkende criteria zijn betrouwbaarheid en authenticiteit (Guba & Lincoln, 1994).

Betrouwbaarheid kent vier onderdelen (Bryman, 2016): ten eerste geloofwaardigheid (of interne validiteit) oftewel gelooft iemand de uitkomsten van de onderzoeker en klopt wat er beschreven is met wat er bedoeld is. Ten tweede overdraagbaarheid (externe validiteit) of ook wel: zijn de uitkomsten ook te gebruiken in een andere context. Ten derde zekerheid (betrouwbaarheid). Ten vierde conformiteit (objectiviteit).

De gekozen methode heeft ten aanzien van de geloofwaardigheid als voordeel dat, ondanks dat het gaat om de inhoudelijke interpretatie van documenten, het door de afgebakende documentenselectie mogelijk is de documenten terug te vinden en dus voor het onderzoek goed te reproduceren zijn.
Voor de overdraagbaarheid zal het na het onderzoek reflectie behoeven of de sector vrijwilligers(organisaties) in de hulpverlening overeenkomt met sectoren met vrijwilligers die al vaker zijn onderzocht, zoals vrijwilligers in het sociaal domein.

Voor de betrouwbaarheid gaat het over de zekerheid van de uitkomsten. In dit onderzoek zou het goed kunnen, dat er een sterk diffuus beeld ontstaat door verschillen per veiligheidsregio of doordat er in beleidstukken van een bepaalde veiligheidsregio wel veel is geschreven, maar dit vervolgens niet tot uiting komt in afspraken. Een andere mogelijkheid is dat in evaluaties de rol van vrijwilligers wel wordt benoemd, maar in de voorgaande stappen in beleid en afspraken in die veiligheidsregio's de rol van vrijwilligers niet wordt benoemd. Dit soort uitkomsten kunnen door de precieze teksten, waaruit dergelijke verschillen voortkomen, wel betekenis krijgen en juist waardevolle rijke informatie opleveren. Zelfs een sterk versnipperd beeld kan leiden tot een betrouwbare conclusie: zoals verschillen per veiligheidsregio of het ontbreken van beleidscoherentie.

Voor de objectiviteit is het belangrijk om een logische interpretatie aan de documenten te geven in de conclusies die er getrokken worden. Een mogelijke uitkomst zou, indien er weinig over vrijwilligers wordt vermeld in de documenten, kunnen zijn dat er vervolgonderzoek nodig is over wat dit nu in de praktijk betekent voor de samenwerking tussen de overheid en de vrijwilligers(organisaties). Het zou in dat geval vervolgonderzoek behoeven naar wat dat in de praktijk betekent.

Het onderzoek heeft als nadeel dat er gekeken wordt naar de papieren documentatie, dit gaat over de systeemwereld van de overheid die inhaakt op de leefwereld van vrijwilligers. Het zou kunnen dat juist om deze reden er overheidshandelen is dat niet terugkomt in documentatie, bijvoorbeeld door netwerken en contacten die er zijn tussen mensen van veiligheidsregio's en mensen van

vrijwilligersorganisaties. Dan is er contact in de leefwereld, maar niet in de systeemwereld. Een beperking van het onderzoek is dus dat er inzicht komt in de systeemwereld maar de leefwereld buiten zicht blijft.

4 Resultaten

4.1 In hoeverre is er aandacht voor vrijwilligers in beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties?

De aandacht voor vrijwilligers in beleidsplannen van veiligheidsregio's is beperkt.

In vijf veiligheidsregio's worden de vrijwilligersorganisaties slechts benoemd als onderdeel van een netwerk. Het gaat dan om een zinsnede als:

"Daarnaast hebben wij een omvangrijk netwerk van partijen waarmee wij samenwerken zoals het Nederlandse Rode Kruis, Essent, Enexis, Brightlands, ProRail, de overige zuidelijke veiligheidsregio's (Zuid-6) en natuurlijk de verschillende hulpverleningsorganisaties in het Euregionale grensgebied."
Meerjarenbeleidsplan 2020-2023 Veiligheidsregio Zuid-Limburg

De samenwerking met vrijwilligersorganisaties staat dus vermeld als onderdeel van een opsomming in een rij met partners van heel andere aard.

Een viertal veiligheidsregio's melden meer over het Rode Kruis, zoals in het beleidsplan van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Daar krijgen de noodhulpteams - die bij grotere incidenten ondersteunen met de lichtere slachtoffers - een extra opleiding om ook de professionals te kunnen ondersteunen met de zwaargewonde slachtoffers. Het blijft hier wel beperkt tot enkele zinnen (zie bijlage 3a).

De aandacht voor vrijwilligers in crisisplannen van veiligheidsregio's is eveneens beperkt. Het gaat wederom vaak alleen over het benoemen van de vrijwilligersorganisaties of een aanduiding van de taak van de vrijwilligers in het crisisplan:

"Rode Kruis, het verzorgen van bedden voor de tijdelijke opvang en het leveren van ondersteuning."
Crisisplan 2020-2024 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De precieze woordkeuze verschilt, maar wat de crisisplannen vermelden is steeds kort en beperkt:

"Verder is er een contract met het Nederlandse Rode Kruis, dat gealarmeerd kan worden en zowel personeel als materieel (bedjes, verschoningssetjes, dekens etc.) levert."
Crisisplan 2012-2016 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Het valt op dat wat er vermeld staat in crisisplannen beperkt en weinig concreet is. Het is niet duidelijk hoeveel en hoe snel. Het is niet duidelijk voor welke omvang van het incident de samenwerking is voorbereid.

Voor de Reddingsbrigade gaat het vaak om het benoemen dat er een convenant is voor een bepaalde taak (water- en scheepvaartszorg, Search and Rescue (SAR) of incidenten op stranden) (zie bijlage 3b).

De aandacht voor vrijwilligers in convenanten is anders van aard. Hierbij is immers gericht gezocht naar convenanten met vrijwilligersorganisaties (zie bijlage 1 en bijlage 3c). Andere convenanten zijn niet meegenomen.
Het sluiten van convenanten tussen veiligheidsregio's en Rode Kruis wordt 12 keer aangekondigd in een nieuwsbericht op de website van de veiligheidsregio. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de veiligheidsregio's Drenthe, Twente, Gelderland-Midden, Utrecht, Kennemerland, Hollands-Midden Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West Brabant, Brabant Zuidoost, Limburg-Zuid en Flevoland. Alleen de Veiligheidsregio Kennemerland benoemt op zijn website een convenant met de Reddingsbrigade. Hiernaast wordt bij de Veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Midden- en

West Brabant een samenwerking met de Reddingsbrigade en de KNRM benoemd. De convenanten zelf zijn dus in de meeste gevallen niet openbaar te vinden.
Uiteindelijk zijn er slechts 4 relevante convenanten gevonden: (1) Crisispartners Waterhulpverlening Veiligheidsregio Hollands-Midden (2011), (2) DARES Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012), (3) Bevolkingszorg Rode Kruis Veiligheidsregio Hollands-Midden en (4) Geneeskundige hulpverlening Rode Kruis Veiligheidsregio Flevoland (2010).

Voor de evaluaties zijn via de website van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) 52 evaluaties verzameld (zie bijlage 3d). In het totaal zijn er 8 evaluaties gevonden die ook inhoudelijk binnen de scope vielen (en 6 buiten de scope). Deze evaluaties beperkten zich in de meeste gevallen ook tot het in één zin benoemen van de vrijwilligersorganisaties en wat ze hebben gedaan. Het gaat dan om een zinsnede als:

"Mensen die niet terecht kunnen bij familie of vrienden worden door medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis opgevangen in het sportcentrum De Brake."
De Stella-brand in Nunspeet door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2018

In één geval ging de evaluatie iets dieper in op wat het Rode Kruis heeft gedaan:

"De hallen worden bemenst met medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis. In totaal zet het Rode Kruis hiervoor circa zestig mensen in en stelt 800 veldbedden ter beschikking voor de nachtopvang. […]. Wel blijken er acht bussen van streekvervoerder Arriva en vier bussen van het Rode Kruis beschikbaar te zijn."
Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch in 2020

In slechts één evaluatie wordt de Reddingsbrigade benoemd als een samenwerkingspartner. De aandacht voor vrijwilligers is dus beperkt.

Kwantitatieve Data
In onderstaande tabel R1 is cijfermatig weergegeven in hoeveel beleidsvoornemens, afspraken en evaluaties, vrijwilligers en/of vrijwilligersorganisaties worden benoemd.
Met 'overige' wordt bedoeld wat er los nog over vrijwilligers vermeld wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrijwilligers die helpen bij reanimaties. Het gaat hier dus niet om brandweervrijwilligers. Met 'totaal' wordt bedoeld het totaal aantal gevonden en vervolgens doorzochte documenten. Er zijn 52 evaluaties geanalyseerd maar de meeste waren zonder vrijwilligersinzet en in de meeste evaluaties lag vrijwilligersinzet ook niet voor de hand, daarom zijn deze ook niet geteld en niet benoemd.

Tabel R1	Totaal	Vrijwilligers niet benoemd	Vrijwilligers wel benoemd				
			Totaal	*Rode Kruis*	*Reddingsbrigade*	*DARES*	*Overige*
Beleidsplannen Veiligheidsregio's	25	12	13	*10*	*7*	*3*	*9*
Crisisplannen Veiligheidsregio's	25	5	20	*15*	*8*	*1*	*4*
Convenanten Veiligheidsregio's	4	X	4	*2*	*1*	*1*	*0*
Evaluaties	52	X	8	*7*	*1*	*0*	*0*

In tabel R2 staat de analyse van de zoekwoorden in de beleidsplannen. Wat opvalt is dat in de meeste vallen waar het Rode Kruis benoemd wordt ook de Reddingsbrigade benoemd wordt. Hiernaast zijn er maar drie beleidsplannen waar Reddingsbrigade of Rode Kruis vaker dan één keer benoemd worden. Met de zoekwoorden KNBRD en Nationale Reddingsvloot is gezocht, maar deze zijn nergens aangetroffen als woord.

Tabel R2 Zoekwoorden in beleidsplannen

Veiligheidsregio	Totaal	*vrijwillig* (niet in context brandweer)	'Rode Kruis' en 'NRK'	Noodhulp-team	SIGMA	Reddingsbrigade	DARES	KNRM
Midden- en West-Brabant	13	6	5	0	0	1	0	1
Rotterdam-Rijnmond	7	3	1	2	0	0	0	1
Zuid-Holland-Zuid	7	0	3	0	0	1	1	1
Zaanstreek-Waterland	6	3	0	0	0	1	0	2
Flevoland	5	0	1	0	0	2	0	2
Kennemerland	3	3	0	0	0	0	0	0
Gelderland-Zuid	2	1	2	0	0	1	1	0
Gooi en Vechtstreek	2	0	0	0	0	1	1	0
Brabant-Zuidoost	2	0	1	0	1	0	0	0
Gelderland-Midden	1	1	0	0	0	0	0	0
Utrecht	1	0	1	0	0	0	0	0
Hollands-Midden	1	0	1	0	0	0	0	0
Limburg-Zuid	1	0	1	0	0	0	0	0
Groningen	0	0	0	0	0	0	0	0
Fryslân	0	0	0	0	0	0	0	0
Drenthe	0	0	0	0	0	0	0	0
IJsselland	0	0	0	0	0	0	0	0
Twente	0	0	0	0	0	0	0	0
Noord- en Oost-Gelderland	0	0	0	0	0	0	0	0
Noord-Holland-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0
Amsterdam-Amstelland	0	0	0	0	0	0	0	0
Haaglanden	0	0	0	0	0	0	0	0
Zeeland	0	0	1	0	0	1	0	0
Brabant-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0
Limburg-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0

In tabel R3 staat de analyse van de zoekwoorden in de crisisplannen. In de crisisplannen is meer aandacht voor vrijwilligersorganisaties dan in de beleidsplannen. Het Rode Kruis wordt het meeste benoemd. In de zoekwoorden zit bij Groningen en Friesland een vertekening, want daar gaat het over vrijwillig en onvrijwillig lopen van risico's en gaat het niet over vrijwilligers.
Hiernaast is het opvallend dat in geen enkel crisisplan de Nationale Reddingsvloot (NRV) wordt benoemd. Dit terwijl de NRV in stand wordt gehouden door Reddingsbrigade Nederland die daarvoor met diverse veiligheidsregio's een convenant heeft om de NRV, die grotendeels draait op vrijwilligers, te kunnen inzetten bij grote watercalamiteiten (NRV, 2020) op verzoek van een veiligheidsregio. Met de zoekwoorden KNBRD en Nationale Reddingsvloot is gezocht, maar deze zijn nergens aangetroffen als woord.

Tabel R3 Zoekwoorden in crisisplannen

Naam Veiligheidsregio	Totaal	*vrijwillig* (niet in context brandweer)	'Rode Kruis' en NRK	Noodhulpteam	SIGMA	Reddingsbrigade	DARES	KNRM
Rotterdam-Rijnmond	16	1	6	2	0	1	0	6
Amsterdam-Amstelland	9	0	4	0	0	1	0	4
Zuid-Holland-Zuid	6	0	6	0	0	0	0	0
Limburg-Noord	7	0	7	0	0	0	0	0
Noord- en Oost-Gelderland	5	0	1	0	0	1	0	3
Utrecht	5	0	5	0	0	0	0	0
Groningen	4	4	0	0	0	0	0	0
Gelderland-Zuid	4	0	3	1	0	0	0	0
Noord-Holland-Noord	4	0	1	0	0	2	0	1
Zaanstreek-Waterland	4	0	3	0	0	1	0	0
Kennemerland	4	2	0	0	0	1	0	1
Midden- en West-Brabant	3	0	3	0	0	0	0	0
Gooi en Vechtstreek	3	0	0	0	0	0	1	2
Haaglanden	3	0	1	0	0	2	0	0
Limburg-Zuid	3	1	2	0	0	0	0	0
Fryslân	3	2	0	0	0	0	0	1
Twente	1	0	1	0	0	0	0	0
Gelderland-Midden	1	0	1	0	0	0	0	0
Hollands-Midden	1	0	0	0	0	1	0	0
Zeeland	1	0	0	0	0	0	0	1
Drenthe	0	0	0	0	0	0	0	0
IJsselland	0	0	0	0	0	0	0	0
Brabant-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0
Brabant-Zuidoost	0	0	0	0	0	0	0	0
Flevoland	0	0	0	0	0	0	0	0

Conclusie
In beleidsvoornemens is beperkt aandacht voor vrijwilligers. In 11 van de 25 beleidsplannen worden vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties niet benoemd. In 5 beleidsplannen waar vrijwilligers wel worden benoemd, beperkt zich dit tot het noemen van een vrijwilligersorganisatie als (netwerk)partner. In de crisisplannen is vaker (21 van de 25) wel een rol voor de vrijwilligersorganisaties benoemd. Hieruit kan een beeld worden gehaald dat er geen concreet beleid is voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties, maar dat in geval van een crisis de veiligheidsregio's wel een beroep willen doen op deze organisaties.

Op de website van 12 veiligheidsregio's wordt melding gemaakt van een convenant met het Rode Kruis. Hiernaast is er één veiligheidsregio die melding maakt van een convenant met de Reddingsbrigade. Deze convenanten zijn niet openbaar beschikbaar.

De meeste evaluaties van incidenten blijken te gaan om incidenten waarin vrijwilligers geen rol hebben gespeeld. In de 9 evaluaties waar wel iets wordt geschreven over vrijwilligers of vrijwilligersorganisaties wordt er niet nader ingezoomd op (het functioneren) van vrijwilligers.

Op organisatieniveau wordt er het meest geschreven over het Rode Kruis. Dit kan mede verklaard worden doordat het Rode Kruis twee taken heeft: noodhulp bij incidenten en noodopvang. De Reddingsbrigade wordt een stuk minder genoemd. Dit kan deels verklaard worden doordat niet alle veiligheidsregio's even waterrijk zijn. DARES wordt het minste genoemd.

Voor de KNRM is meer aandacht. Dat kan verklaard worden door hun gespecialiseerde werkzaamheden bij hulpverleningen op zee en grote wateren, een taak waarvoor er ook geen overheidsdienst is.

De aandacht voor vrijwilligers is dus beperkt. De evaluaties over samenwerking met vrijwilligersorganisaties en de afspraken met vrijwilligersorganisaties zijn beperkt openbaar beschikbaar.

4.2 In hoeverre is specifiek aandacht voor capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie in deze voornemens, afspraken en evaluaties?

Data

In onderstaande tabel R4 is cijfermatig weergegeven in hoeverre er specifiek aandacht was voor kwaliteit, capaciteit, binding & motivatie in deze voornemens, afspraken en evaluaties.
Tabel R4 is een aggregatie van de inhoudelijke duiding van de gevonden tekstfragmenten zoals weergegeven in bijlage 3a, 3b, 3c en 3d. Hierbij zijn alleen teksten meegeteld die wat zeggen over kwaliteit, capaciteit, binding & motivatie.

Tabel R4 specifiek aandacht voor capaciteit, kwaliteit en binding				
		Soort documentatie		
		Voornemen	**Afspraken** (convenanten)	**Evaluatie**
Onderdeel	**Capaciteit**	5 van de 14 (beleidsplannen) 6 van de 20 (crisisplannen)	3 van de 4	7 van de 8
	Kwaliteit	0 van de 14 (beleidsplannen) 1 van de 20 (crisisplannen)	2 van de 4	0 van de 8
	Binding & Motivatie	0 van de 14 (beleidsplannen) 0 van de 20 (crisisplannen)	4 van de 4	1 van de 8

Deze bovenstaande tellingen komen voort uit tekstfragmenten die hieronder nader worden geduid.

Beleidsvoornemens

Beleidsvoornemens worden uiteengezet in beleidsplannen en crisisplannen. Deze zijn geanalyseerd op de specifieke aandacht voor Capaciteit, Kwaliteit en Binding & Motivatie.

<u>Capaciteit</u>

In de 5 beleidsplannen die hier worden genoemd, gaat het om het benoemen wat het Rode Kruis kan leveren (4x) of wat er ter materiële ondersteuning wordt geleverd door het Rode Kruis (1x). Dit is echter niet gespecificeerd in aantallen of opkomsttijden. Het gaat dan om beperkte zinnen als:

"De operationele prestaties voor bevolkingszorg zijn gebaseerd op de prestatie-eisen uit het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0. De regionale teams kunnen het proces 24/7 uitvoeren. Hierbij is rekening gehouden met ondersteuning vanuit het Rode Kruis (geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst)."
Beleidsplan 2015-2018 Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Voor wat betreft de crisisplannen komt er ten aanzien van het Rode Kruis een duidelijke splitsing tussen noodopvang en verzorging enerzijds en acute gezondheidszorg anderzijds. In 5 crisisplannen is het Rode Kruis benoemd als (keten)partner voor noodopvang. De taak van het Rode Kruis verschilt in woordkeuze maar heeft vaak dezelfde strekking:

"Rode Kruis, het verzorgen van bedden voor de tijdelijke opvang en het leveren van ondersteuning."
Crisisplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024

In 11 crisisplannen is het Rode Kruis benoemd als (keten)partner voor acute gezondheidszorg. De precieze invulling hiervan is vaak kort:

"Geneeskundige Bijstand worden ingezet. Het proces richt zich op het minimaliseren van ziekte, blijvend letsel of sterfte van slachtoffers. De zorg wordt geleverd door de RAVU, ziekenhuizen, huisartsen en het Nederlandse Rode Kruis (NRK)."
Crisisplan Veiligheidsregio Utrecht 2018-2020

Het crisisplan en het beleidsplan van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hebben een uitgebreidere taak voor het Rode Kruis benoemd voor acute zorg. In het beleidsplan staat te lezen:

"Aanvullend hierop beschikt het Nederlandse Rode Kruis over vrijwilligers die ter plaatse kunnen ondersteunen. De GHOR biedt deze vrijwilligers een opleiding Noodhulpteam+, zodat zij ter plaatse de professionals bij de zorg voor zwaargewonden kunnen assisteren."
Beleidsplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024

Dit lijkt een nadrukkelijke beleidskeuze in het beleidsplan, die ook doorwerkt in het crisisplan:

Een NHT(+)team bestaat uit 8 leden. NHT+ leden zijn vrijwilligers vanuit het Nederlands Rode Kruis met een speciale aanvullende opleiding zodat ze zowel ondersteuning kunnen geven in de hoofdketen bij T1 en T2 gewonden als bij T3 in de nevenketen in een opvanglocatie. De NHT+ teams zijn assisterend aan de calamiteitenteams van de RAV. Voor de NHT+ teams zijn drie opkomstlocaties in de regio beschikbaar. In het kader van GGB kan ook een beroep worden gedaan op ambulancebijstand en op bijstand van Calamiteitenteams van de RAV-en en van Noodhulpteams van het NRK.
Crisisplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2020-2024

Naast de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft alleen de Veiligheidsregio Twente een nauwkeuriger omschrijving van wat er verwacht wordt van de vrijwilligers van het Rode Kruis.

<u>Kwaliteit</u>
In 1 crisisplan wordt er iets concreets gezegd over de opleiding van de vrijwilligers. Het gaat dan om de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond die vrijwilligers van het Rode Kruis een extra opleiding heeft gegeven zodat ze meer kunnen (zie tekstfragment hierboven dat ook betrekking heeft op capaciteit)

<u>Binding & Motivatie</u>
Geen enkel crisisplan of beleidsplan gaat in op binding en/of motivatie van vrijwilligers.

Afspraken
In dit deel van de analyse van de afspraken is gekeken naar de inhoud van de vier gevonden convenanten. Deze zijn geanalyseerd op de specifieke aandacht voor Capaciteit, Kwaliteit en Binding & Motivatie.

<u>Capaciteit</u>
In drie van de vier geanalyseerde convenanten wordt capaciteit in meer of mindere mate besproken.

In het convenant met de crisispartners waterhulpverlening (Reddingsbrigade en KNRM) van de Veiligheidsregio Hollands-Midden (2011) wordt uitgebreid ingegaan op capaciteit. Voor de KNRM is afgesproken dat de KNRM binnen 30 minuten op de plaats van het incident is. Aanvullend hierop is afgesproken dat de KNRM binnen 1 uur en 45 minuten aanwezig kan zijn bij een groot incident met een minimale capaciteit om 25, 50, 100 of 200 personen te redden afhankelijk van het risicoprofiel van het betreffende vaarwater. Voor wat betreft de Reddingsbrigade is afgesproken (aanvullend op de strandbewaking) dat zij 24/7 en 365 dagen per jaar met een beschikbaarheidspercentage van 95% inzetbaar zijn met een opkomsttijd van 30 minuten en voor een groot ongeval binnen 1 uur en 45

minuten na alarmering op de plaats incident binnen de Veiligheidsregio Holland-Midden buiten het primaire inzetgebied.

In het convenant met het Rode Kruis over geneeskundige hulpverlening van de veiligheidsregio Flevoland (2010) is vastgelegd dat:

"Een continue beschikbaarheid van een SIGMA, als onderdeel van de Geneeskundige Combinatie, waartoe het aantal SIGMA vrijwilligers in de regio Flevoland bestaat uit 29 tot 35 personen in het bezit van het diploma Hulpverlening bij Ongevallen en Calamiteiten (HOC)."

In het convenant is ook vastgelegd dat deze werving, selectie en opleiding door het Rode Kruis zelf gebeurt.

De overeenkomst ondersteuning bevolkingszorg door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Hollands-Midden (VHRM; 2015) geeft duidelijke afspraken over kwaliteit:

"Vrijwillige hulpverleners en beroepskrachten van het Rode Kruis staan 24 uur per dag, 7 dagen per week klaar om hulp te verlenen bij rampen en crises; 50 Gecertificeerde vrijwillige hulpverleners Bevolkingszorg; Inrichten en in bedrijf houden van een eerstehulppost met gecertificeerde EHBO'ers op de opvanglocatie; Het Rode Kruis voert per calamiteit de overeengekomen taken en activiteiten uit gedurende de eerste 7x24 uur na alarmering van het Rode Kruis door de VHRM."

In het convenant met DARES en de Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012) valt op dat wel is opgeschreven dat de taak van DARES is het verzorgen van radiocommunicatie waardoor de communicatie tussen hulpverleners, bevolking, overheid of andere relevante organisaties kan verlopen via technische voorzieningen die door de deelnemers van DARES […]. Opvallend is dat er niet expliciet is gemaakt om hoeveel verbindingen dit gaat, noch over hoe snel deze verbindingen beschikbaar moeten zijn.

<u>Kwaliteit</u>

In de convenanten met het Rode Kruis is vastgelegd dat werving, selectie en opleiding (en daarmee kwaliteit) de verantwoordelijkheid is van het Rode Kruis. De convenanten met de Reddingsbrigade zeggen dat kwaliteit moet worden vastgelegd in vervolgafspraken. Dat is te weinig concreet om als afspraak over kwaliteit gezien te kunnen worden. De vrijwilligers van DARES zijn veelal zendamateurs en hobbyisten, waaruit hun expertise voortvloeit. Dit is geen concrete afspraak over kwaliteit.

<u>Binding & motivatie</u>

In de convenanten met het Rode Kruis heeft binding vooral betrekking op wat de veiligheidsregio levert, namelijk: organisatie van oefeningen, leveren van materialen, opname van het Rode Kruis in het crisisplan. Op operationeel gebied is expliciet afgesproken dat de vrijwilligers van het Rode Kruis onder leiding staan van iemand van het Rode Kruis. In het convenant met de Reddingsbrigade is afgesproken om samen te oefenen en dat de veiligheidsregio bepaalde kosten dekt en bepaalde materialen levert. Het convenant met DARES is opvallend: daar wordt heel expliciet afgesproken om samen te oefenen en elkaars organisaties te leren kennen.

Evaluaties

In dit deel van de analyse is er gekeken naar de inhoud van de evaluaties. Deze zijn geanalyseerd op de specifieke aandacht voor Capaciteit, Kwaliteit en Binding & Motivatie.

<u>Capaciteit</u>

Als er in evaluaties gesproken wordt over vrijwilligers of vrijwilligersorganisaties dan gaat het over wat de vrijwilligers(organisaties) feitelijk gedaan hebben of geleverd hebben. Hierop is geen reflectie (was dit goed of slecht, was dit naar wens of niet). Het gaat dan om zinnen als:

Voor de burgers vormen Verwantencontact en de website 'ikbenveilig' van het Rode Kruis twee aanvullende voorzieningen. Deze hebben elkaar versterkt. Verwantencontact kreeg zes telefoontjes binnen waarvan twee met een zoekvraag. Bij 'ikbenveilig.nl' hebben 128 mensen zich zelf als veilig geregistreerd en 15 mensen hebben de persoon gevonden naar wie ze op zoek waren. Verwantencontact was voor hen niet nodig.
Evaluatie Slachtofferinformatie Hijsongeval Alphen aan den Rijn 2015 door IFV

Voor de ondersteuning die het Rode Kruis ter plaatse levert is de aandacht nog korter:
Het Rode Kruis levert 1500 dekens.
Gasstoring Velsen-Noord 2015 door Inspectie Veiligheid en Justitie

Kwaliteit
Over de kwaliteit van het Rode Kruis wordt niet gesproken. Hierbij is dus ook geen reflectie naar eventuele afspraken of dat de kwaliteit naar verwachting was.

Binding & Motivatie
In een enkele evaluatie wordt iets gezegd over hoe vrijwilligers kunnen helpen. Van Duin (2015) trekt in zijn onderzoek naar de Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat) de conclusie:
"De gasexplosie in Rotterdam-Schiebroek laat twee zaken goed zien. Ten eerste bevestigt de casus dat burgers en maatschappelijke organisaties het in ramp- en crisissituaties vaak helemaal nog niet zo slecht doen."

Verder is er in evaluaties geen expliciete uitspraak over vrijwilligers(organisaties). Bovenstaande evaluatie zegt ook niet direct wat over de binding met vrijwilligers, maar zegt indirect wel wat over binding tussen vrijwilligers en de overheid bij incidenten.

Conclusie
Het valt op dat er maar beperkt aandacht is voor de rol van vrijwilligers in de beleidsplannen van veiligheidsregio's. De meeste aandacht voor vrijwilligers is er in crisisplannen. Daarin wordt summier aangehaald wat deze vrijwilligersorganisaties leveren. Als dat dan al gebeurt dan beperkt het zich tot opmerkingen als 24/7. Nergens in de crisisplannen is concreet gemaakt in capaciteit (aantallen en tijden) of kwaliteit (scholing) wat er door vrijwilligersorganisaties wordt geleverd. In de beleidsplannen wordt nergens gesproken over eventuele binding met de vrijwilligers, die de vrijwilligers volgens de crisisplannen zouden moeten leveren. De indruk ontstaat dat de vrijwilligers er 'ineens' zijn in de crisisplannen, want echt beleid is er niet vanuit de beleidsplannen. Zelfs in het beleidsplan van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond waarin relatief veel aandacht is voor opleiding (kwaliteit) van de vrijwilligers, wordt niets over binding van vrijwilligers genoemd.

In de convenanten die gesloten zijn met de vrijwilligersorganisaties is de beperkte aandacht voor binding & motivatie van vrijwilligers opvallend, omdat juist deze convenanten gericht zijn op deze organisaties. Het valt op dat capaciteit en kwaliteit nergens compleet wordt neergezet. De afspraken gaan bijvoorbeeld over hoe snel vrijwilligers er moeten zijn, maar niet over hoeveel vrijwilligers er dan moeten zijn bij een incident. Of omgekeerd: de afspraken zeggen wel hoeveel vrijwilligers, maar niet hoe snel. Ook de scholing van de in te zetten vrijwilligers komt nergens precies aan de orde. Het meest problematische met de overeenkomsten is dat er geen afspraken zijn over binding & motivatie van vrijwilligers. Deze taak ligt bij de vrijwilligersorganisatie. Van enige notie dat binding & motivatie die ook samenhangt met de opstelling van de veiligheidsregio is geen sprake in de convenanten.

In de evaluaties is de aandacht voor vrijwilligers het meest beperkt. Vaak wordt alleen kort benoemd wat de vrijwilligers hebben geleverd (capaciteit). In de evaluaties is er geen reflectie of dit voldoende is of dat er leerpunten zijn. Het is daarmee onduidelijk of het beleid en (eventuele) afspraken uitwerken zoals beoogd.

De conclusie is dus dat er zowel in beleid als in afspraken weinig aandacht is voor capaciteit en kwaliteit. De aandacht is in ieder geval onvolledig. Hiernaast is er nauwelijks aandacht voor binding & motivatie. In evaluaties van incidenten wordt er niet geëvalueerd op de rol van vrijwilligers op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie.

4.3 Wat is de aard van de aandacht voor vrijwilligers op capaciteit, kwaliteit, binding & motivatie?

De aard van de aandacht voor vrijwilligers gaat over de manier waarop er over vrijwilligers wordt gesproken. In welke woorden en in welke taal gebeurt dit. In de operationalisatie van de taal (paragraaf 3.3 tabel 3) is reeds aangeduid wat voor woorden geassocieerd kunnen worden met taal van de markt, de staat of de civil society.

In eerste instantie is gekeken naar de woorden in beleidsplannen (zie tabel R4). In deze tabel is weergegeven met wat voor woorden er gesproken wordt in de alinea's rondom vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in beleidsplannen. Het valt daarbij op dat woorden altijd arbitrair zijn en in de context kan de betekenis veranderen. Daarom zijn woorden en tekstfragmenten die daardoor niet relevant zijn, weggelaten in tabel R4. Wat er dan overblijft, is dat er in de context van vrijwilligers veel wordt gesproken in de taal van de markt en de staat: convenant, afspraken en regelingen. In een enkel geval gaat het in het beleid in relatie tot vrijwilligers al om harde prestatie-eisen. Samenwerking en overleg komt minder voor en hangt vooral samen met initiatieven van en met bewoners en niet zo zeer met vrijwilligersorganisaties. De taal van vrijwilligers als binding, motivatie, zelfstandigheid van vrijwilligers komt niet voor. Incidenteel is er wel aandacht voor opleiding van vrijwilligers.

Tabel R4 Duiding woorden in beleidsplannen

Naam Veiligheidsregio	Markt	Staat	Civil Society	Markt en Staat	Staat en Civil Society	Civil Society & Markt
Gelderland-Zuid			Werkt samen met	Convenant	Overleg	
Utrecht				Afspraken		
Zaanstreek-Waterland	-	-	Vrijwillige organisaties	Samenwerkingsregeling	-	
Gooi en Vechtstreek	-	-	-	Convenanten	-	
Rotterdam-Rijnmond			beschikt het Nederlandse Rode Kruis over vrijwilligers GHOR biedt deze vrijwilligers een opleiding Noodhulpteam+,	samenwerking ligt officieel vast in convenanten	Vrijwilligers met een geldig reanimatiecertificaat kunnen zich via Hartveilig Wonen (HVW) hiervoor aanmelden. Ook de komende vier jaar blijft de VRR dit initiatief ondersteunen.	
Zuid-Holland-Zuid				Samenwerkingsovereenkomst T3 slachtoffers vallen onder deze nieuwe bijstand onder de verantwoordelijkheid van bevolkingszorg en het Rode Kruis. (convenant)partners		
Midden- en West-Brabant			Het burgerhulpnetwerk Ready2Help is een initiatief van het Rode Kruis en is hier een mooi voorbeeld van. Daarnaast werkt de veiligheidsregio steeds meer samen met andere vrijwilligersorganisaties, zoals bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis en de Reddingsbrigade.		omvangrijk netwerk van partijen waarmee we samenwerken Samen met organisaties zoals het Rode Kruis	
Brabant-Zuidoost	De operationele prestaties voor bevolkingszorg zijn gebaseerd op de prestatie-eisen uit het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0.			rekening gehouden met ondersteuning vanuit het Rode Kruis (geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst).	-	
Limburg-Zuid			partijen waarmee wij samenwerken			
Flevoland				Samenwerkingsregeling	maken onderdeel uit van een uitgebreid netwerk van veiligheidsprofessionals	

In tabel R5 is gekeken naar het soort woorden dat gebruikt wordt in crisisplannen. Hiervoor is dezelfde methode gebruikt als voor beleidsplannen. Wat opvalt is dat ten opzichte van beleidsplannen er in crisisplannen veel meer focus ligt op de markt en de staat via harde afspraken en convenanten. De context van een crisis is zodoende teruggebracht tot command en control en daarmee is corporation uit beeld verdwenen. In een enkel geval wordt niet gesproken van een convenant maar van een overeenkomst. Een convenant is een overeenkomst waarbij minimaal een overheid contractpartij is. Een overeenkomst of contract geeft de suggestie van een private aangelegenheid. In een enkel geval is er aandacht voor opleiding en samenwerking in de crisisplannen.

Tabel R5 Duiding woorden in crisisplannen

Naam Veiligheidsregio	Soort document	Markt	Staat	Civil Society	Markt en Staat	Staat en Civil Society
Fryslân	Crisisplan				samenwerkingsafspraken vastgelegd in convenanten.	
Noord- en Oost-Gelderland	Crisisplan				Samenwerkingsregeling Convenant Afspraken	
Gelderland-Zuid	Crisisplan	-	-	-	Convenant	-
Noord-Holland-Noord	Crisisplan				Convenanten	
Amsterdam-Amstelland	Crisisplan	Contract			Afspraken	
Gooi en Vechtstreek	Crisisplan				Convenant Convenanten	
Haaglanden	Crisisplan				Convenant	
Rotterdam-Rijnmond	Crisisplan			vrijwilligers vanuit het Nederlands Rode Kruis met een speciale aanvullende opleiding		
Zuid-Holland-Zuid	Crisisplan			Samenwerking		
Midden- en West-Brabant	Crisisplan				De GHOR stimuleert de zorgaanbieders hun eigen verantwoordelijkheid in te vullen.	
Limburg-Noord	Crisisplan	Overeenkomst (individueel met alle gemeenten) Overeenkomst (individueel met alle gemeenten)	-	-	-	-

In tabel R6 is gekeken naar het soort woorden dat gebruikt wordt in convenanten met hulpverleningsorganisaties. Hierbij is gebruikt gemaakt van zoekwoorden die zijn aangeduid in operationalisatie van de taal (paragraaf 3.3 tabel 3). Hierbij zijn woorden die door de context een andere betekenis hebben gekregen dan bedoeld in de operationalisatie niet meegeteld. Om een completer beeld te geven van de woorden in context, zijn de tekstfragmenten gedeeltelijk ook weergegeven in bijlage 4. Het convenant Geneeskundige hulpverlening Rode Kruis Veiligheidsregio Flevoland (2010) is niet meegenomen omdat dit niet meer van kracht is.

Tabel R6 Duiding woorden in Convenanten

	Markt	Staat	Civil Society	Markt en Staat	Staat en Civil Society
Convenant Crisispartners Waterhulpverlening Veiligheidsregio Hollands-Midden (2011)	Personeel: 4x Prestatienormen: 5x Overeengekomen: 1x	Doelstelling: 1x Evaluatie: 6x Taakstelling: 1x	Professionele*: 2x Expertise*: 1x Opleiding: 2x	Verantwoordelijkheid: 17x Norm: 14x Informatie-uitwisseling: 5x Afspraken: 16x	Capaciteit: 10x Ondersteuning: 1x
Duiding woorden in Convenant DARES Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012)	Overeengekomen: 1x		Opleiding: 1x	Convenant: 7x Verantwoordelijkheid: 3x Afspraken: 3x	Capaciteit: 1x Overleg: 1x Ondersteuning: 1x
Convenant Bevolkingszorg Rode Kruis Veiligheidsregio Hollands-Midden (2015)	Prijs: 1x Opdrachtgever: 1x Prestatie-indicatoren: 5x Overeengekomen: 7x	Evalueren: 1x	Vrijwilligersmanagement: 2x Autonoom: 1x Expertise: 1x Opleiding: 2x Behoefte: 1x	Verantwoordelijk: 15x Afspraken: 3x	Kwaliteitsmanagement: 1x Capaciteit: 2x Overleg: 10x

Wat opvalt in tabel R6 is dat de aard van de woorden vooral samenhangt met de markt en de staat. Het gaat dan om (juridische) verantwoordelijkheden die krachtens publiekrecht bij een overheidsorganisatie liggen (gemeente, brandweer of veiligheidsregio's) en hoe hulpverleningsorganisaties (ondersteunen) daar invulling aan te geven door middel van afspraken. In de convenanten is de aard van de taal ook weinig gericht op de vrijwilliger. Wat opvalt in het Convenant Crisispartners Waterhulpverlening Veiligheidsregio Hollands-Midden (2011), is dat het woord 'professionaliteit' is teruggebracht naar de context van de reguliere hulpdiensten. Vrijwilligers zijn in de woordkeuze geen professionals. Ten aanzien van expertise wordt de expertise van de vrijwilliger erkend als iets dat niet dagelijks is voor de reguliere hulpdiensten. In ditzelfde convenant wordt gesproken over personeel van de Reddingsbrigade. Hoewel er enerzijds dus een sterke taal van de markt aanwezig is, is er anderzijds ook veel mogelijkheid voor nader overleg in de

convenanten. Wat ook opvallend is dat - als er in de convenanten al over vrijwilligers wordt gesproken - vrijwilliger wordt gebruikt in een woordsamenstelling met management. Het meest opvallend is dat in de convenanten geen zinsneden zijn die direct betrekking hebben op vrijwilligers en binding & motivatie.

Op het gebied van afspraken valt op dat het zorgen voor werven, binden en motiveren contractueel volledig een taak is van de vrijwilligersorganisatie. Ook de capaciteit is contractueel vastgelegd: hoeveel vrijwilligers, met welke taak of in hoeveel tijd beschikbaar. In de contracten staan soms afspraken over de opleiding, maar dit is niet heel nauwkeurig vastgelegd. Een uitzondering op het gebied van binding en motivatie is de afspraken tussen de Veiligheidsregio's Hollands-Midden en DARES, waarbij expliciet is vastgelegd dat de organisaties met elkaar bekend gemaakt moeten worden.

Op het gebied van evaluatie, wordt er niet verder gegaan dan de feitelijke constatering dat vrijwilligers(organisaties) iets hebben gedaan of geleverd. Daarmee is er in de evaluaties geen uitspraak gedaan over of de capaciteit voldoende was en of de vrijwilligers voldoende kwaliteit leverden, dan wel een uitspraak gedaan over de relatie tussen de overheid en de vrijwilligersorganisatie.

Conclusie

Wat is de aard van de aandacht voor vrijwilligers? De aard van de aandacht is vooral markttaal als het gaat over het convenant en via een markttaal doet de overheid iets met de wettelijke verantwoordelijkheden.

Door de markttaal is er vooral aandacht voor prestatie en capaciteit en nauwelijks aandacht voor de taal van de civil society en daarmee voor de binding & motivatie van vrijwilligers.

De afspraken met vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten hebben grotendeels een financieel transactionele sturing, waarin wel aandacht is voor gezamenlijk oefenen en jaarlijks overleg (vaak met betaalde kracht in de vrijwilligersorganisatie).

5 Conclusie en Discussie

5.1 Bevindingen

Vanuit het resultatenhoofdstuk zijn er drie conclusies:

1. In zowel beleidsvoornemens, als afspraken als evaluaties van de overheid is er nauwelijks aandacht voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Hiernaast zijn evaluaties over en afspraken met vrijwilligersorganisaties beperkt openbaar beschikbaar.
2. De aandacht voor vrijwilligers gaat vooral over capaciteit (wat leveren de vrijwilligers) en niet over kwaliteit en binding & motivatie. De capaciteit (aantallen en tijden) of kwaliteit (scholing/diplomering) die vrijwilligersorganisaties moeten leveren, is weinig concreet gemaakt.
3. De afspraken met en het beleid van de overheid ten aanzien van vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten hebben grotendeels een transactionele sturingsvorm, waarbij de overheid bepaalde taken doet, een bedrag betaald of zaken regelt voor vrijwilligers en de vrijwilligersorganisaties ook een prestatie moeten leveren. Het gaat hier voor een deel om overheidsverantwoordelijkheden die via afspraken bij vrijwilligersorganisaties worden belegd.

Hiermee is de aandacht voor vrijwilligersorganisaties - voor zover die er is - in ieder geval onvolledig.

In vervolg op deze resultaten zijn er drie punten die nadere bespreking behoeven:

1. Wat zijn de beperkingen van het onderzoek?
2. Wat is de theoretische betekenis van het onderzoek?
3. Wat zijn de praktische implicaties van het onderzoek?

5.2 Beperkingen

De belangrijkste beperking van het onderzoek is dat er gekeken is vanuit de veiligheidsregio's. Bestudeerd is hoe de overheid via beleidsdocumenten en afspraken stuurt vanuit de systeemwereld. Daarmee geeft het onderzoek geen inzicht in wat er gebeurt binnen de vrijwilligersorganisaties. Een tweede beperking is dat alleen gekeken is naar documentatie en om precies te zijn, naar openbare documentatie. Er is dus niet duidelijk wat er informeel nog aan contacten is en of er sprake is van informeel of geïnstitutionaliseerd beleid op het gebied van vrijwilligers, dat daardoor niet tot uiting komt in de documentatie. Diverse convenanten zijn niet openbaar beschikbaar. Een aantal veiligheidsregio's hebben wel in hun crisisplan staan of in nieuwsberichten gepubliceerd dat er convenanten zijn gesloten met bijvoorbeeld het Rode Kruis of de Reddingsbrigades. De inhoud van deze convenanten is (vaak) niet openbaar beschikbaar.
Hetzelfde geldt voor evaluaties: het is niet uit te sluiten dat er wel degelijk evaluaties zijn waar meer inhoudelijk duiding is gegeven aan de inzet van vrijwilligers, bijvoorbeeld in overleggen na incidenten tussen de vrijwilligersorganisatie en de veiligheidsregio, brandweer of politie.

Informatie is niet openbaar

Dat informatie niet openbaar is, is een zwakte in het veiligheidsbeleid. In het theoretisch kader is al betoogd dat het voor vrijwilligers en daarmee voor vrijwilligersorganisaties belangrijk is te weten wat er van ze verwacht wordt. Het kan natuurlijk dat deze informatie wel bij de vrijwilligers bekend is, maar het kan net zo goed dat alleen besturen of andere (bestuurs)lagen op grote afstand van de vrijwilliger deze convenanten volledig kennen. Hoe kan een vrijwilliger voldoen aan een verwachting, als die persoon niet weet wat er verwacht wordt?

Het inzicht dat er weinig convenanten openbaar zijn, is minder ingrijpend dan aanvankelijk verondersteld werd. Na wat speurwerk zijn er nog twee overeenkomsten bevolkingszorg van het Rode Kruis gevonden, die niet op de site van de veiligheidsregio's staan. Deze overeenkomsten met

de Veiligheidsregio Twente en IJsselland met het Rode Kruis zijn bijna helemaal gelijk met die van de Veiligheidsregio Hollands-Midden. Het blijkt dat het Rode Kruis deze standaard convenanten heeft opgesteld en in het convenant wordt die 'standaardovereenkomst-status' nog benadrukt. Daarmee is het aannemelijk dat hetgeen er in deze convenanten staat, ook zo staat in de andere overeenkomsten met het Rode Kruis. Voor DARES lijkt er een vergelijkbare situatie, maar die is minder expliciet.
Voor de Reddingsbrigade is er op een enkele lokale overeenkomst (op gemeentelijk niveau) na voor hulpverlening op de kuststranden weinig openbaar te vinden. De overeenkomst tussen de Veiligheidsregio Hollands-Midden en de Regionale Voorziening Reddingsbrigade aldaar lijkt uniek. Ook is het opvallend dat er geen openbaarheid is over de overeenkomsten tussen de veiligheidsregio's en Reddingsbrigade Nederland ten aanzien van de Nationale Reddingsvloot.
Tot slot zijn er vanaf 2015 geen grote incidenten meer geweest waarbij vrijwilligers grootschalig zijn ingezet. Daarmee is er ook geen beeld vanuit evaluaties hoe afspraken met vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten in de praktijk uitpakken.
Op kleine en lokale schaal zijn er wel inzetten geweest, zo blijkt uit de evaluaties. Deze inzetten zijn dus op het gebied van vrijwilligersinzet niet nadrukkelijk geëvalueerd in de gelimiteerde dataset die voor dit onderzoek is gebruikt.

De documentatie is hard en feitelijk
Beleidsvoornemens, convenanten en evaluaties zijn vaak hard en feitelijk en bezien de werkelijkheid vanuit een systeemwereld. Zachte sturing in de vorm van gesprekken, motivatie & binding past daarmee niet in de taal van deze documentatie. Dat er dus niet of beperkt gesproken wordt over beperkingen in de capaciteit, zwaktes in de kwaliteit en belang van binding & motivatie in de samenwerking met vrijwilligers, wil dus niet zeggen dat die aandacht er niet is. Het is niet op papier te vinden.

Voor alle conclusies geldt dat het alleen wat zegt over wat is vastgelegd tussen vrijwilligersorganisaties en veiligheidsregio's. Het zou kunnen dat beperkingen in de capaciteit, zwaktes in de kwaliteit en belang van binding & motivatie in de samenwerking met vrijwilligers wel degelijk aandacht krijgen, maar op een andere plek. Het zou kunnen dat de organisaties intern alles regelen op deze gebieden (zo blijkt ook uit de convenanten). Deze aandacht voor binding & motivatie komt dan vanuit betaalde medewerkers van deze landelijke organisaties of in de verenigingen van Reddingsbrigades of in de afdelingen en het Rode Kruis zelf. Het kan dat in de afspraken al rekening is gehouden met deze beperkingen, waardoor de afspraken dus al anders zijn dan voor niet-vrijwilligersorganisaties.

Kortom, er kan niet hard worden geconcludeerd dat er in het beleid en afspraken geen rekening wordt gehouden met de beperkingen in de capaciteit, zwaktes in de kwaliteit en het belang van binding & motivatie in de samenwerking met vrijwilligers. Vanuit onderzoek kan echter ook niet worden geconstateerd dat wél rekening is gehouden met deze onderdelen.
Daarmee is er wel een risico op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding & motivatie. Juist in organisaties in het domein van veiligheid - zoals veiligheidsregio's -, die werken op basis van risicocalculaties is het opvallend dat dit risico niet is geanalyseerd noch het risico is ondervangen voor zover het risico niet te kwantificeren is. Het ondervangen van risico's noch het benutten van de kansen die vrijwilligers leveren, komt in ieder geval niet duidelijk terug in het beleid van de veiligheidsregio's.

5.3 Theoretische betekenis

Een crisisorganisatie heeft onvoldoende capaciteit voor alle grotere incidenten (Dynes, 1994; Helsloot & Ruitenberg, 2004). Voor opschaling zijn de opschalingsafspraken van belang (Regtvoort & Siepel, 2014). Dat vereist beleid en afspraken met vrijwilligersorganisaties die ook geëvalueerd worden. Het is dus belangrijk dat er met vrijwilligers in de hulpverlening duidelijke afspraken zijn gemaakt over de tijd na alarmering en het moment dat ze inzetbaar zijn en met hoeveel vrijwilligers, de **capaciteit**.

Organisaties die werken met vrijwilligers hebben voordelen ten opzichte van organisaties die werken met beroepskrachten (Meijs et al., 2013). Vrijwilligers zitten minder vast aan werktijden en doen een stapje extra als ze ergens nut van zien. Hiertegenover staat dat vrijwilligers minder geschikt zijn voor het realiseren van een basiskwaliteit (Cnaan et al., 1996). Vrijwilligers doorlopen in een organisatie diverse fase en daarmee vraagt werving en opleiding van vrijwilligers inspanningen van de vrijwilligersorganisaties (Handy & Srinivasan, 2005; Haski-Leventhal & Bargal, 2008). Het gaat dan om de **kwaliteit**.
De aspecten capaciteit en kwaliteit in de beleidsdocumenten, afspraken en evaluaties komen voort uit de systeemwereld. Hiertegenover staat de leefwereld van de vrijwilliger.

De vrijwilligerssector kan worden gezien als het midden tussen de staat, de markt en de civil society (da Costa, 2002). Al deze sectoren hebben hun eigen sturingsmechanisme. Voor de civil society is dat **binding en motivatie** (Lawrence, 2002; Rubingh, 2018). Vrijwilligersenergie kan worden gezien als collectieve hulpbron. Het misbruik van deze hulpbron kan leiden tot beschadiging van deze hulpbron (Brudney & Meijs, 2009). Het ontbreken van een goed uitgedacht plan kan binding en motivatie van vrijwilligers doen afnemen en kan daarmee **resulteren in vrijwilligersfalen.** Vrijwilligersfalen kenmerkt zich onder andere door amateurisme (Robbins & Lapsley, 2008; Salamon, 1987). Dat de overheid via convenanten en afspraken stuurt, geeft marktsturing op vrijwilligersorganisatie en **daarmee veroorzaakt de overheid marktfalen.** Dit marktfalen ontstaat doordat er geen perfecte informatie over de prijs en kwaliteit beschikbaar is (Dudley & Brito, 2012). Deze informatie-asymmetrie is zelf dubbel: van de vrijwilliger naar de vrijwilligersorganisatie en van de vrijwilligersorganisatie naar de overheid/veiligheidsregio's. De taak die vrijwilligers uitvoeren bij incidenten is niet exclusief een overheidstaak. Gelijktijdig is openbare orde en veiligheid en ook gezondheidszorg een overheidstaak (Van der Meer, 2012). Waarmee overheidssturing in beeld komt ontstaat -naar analogie van marktsturing- ook overheidssfalen waarin wederom informatie-asymmetrie een rol speelt (Grand, 1991; Van Damme, 2010). Doordat de overheid via beleid stuurt op vrijwilligersorganisaties geeft overheidssturing en **daarmee veroorzaakt de overheid overheidsfalen.**

Doordat deze vrijwilligersorganisaties in zowel het domein van de staat, als het domein van de markt als het domein van de civil society liggen, spelen er verschillende manieren van denken. Deze manieren van denken, ook wel logica's genoemd, strijden voortdurend met elkaar. Hierbij zijn er drie logica's te onderscheiden: de prestatielogica, de politieke logica en de professionele logica (Noordegraaf, 2015). Deze logica's hebben ook overlap met indeling van staat, de markt en de civil society waar vrijwilligersorganisaties zich tussen bewegen.

Tabel 1: Sturingsvormen en sturingsfalen			
Logica	**Sturingsvorm**	**Sturingsfalen**	**Verzwakt**
Prestatielogica	Marktsturing	Marktfalen: informatie-asymmetrie, externaliteiten	Overheidssturing en vrijwilligerssturing
Politieke logica	Overheidssturing	Overheidsfalen: lobbying, informatiegebrek, inefficiëntie, marktmacht, zelfbinding.	Marktsturing en vrijwilligerssturing
Professionele logica	Vrijwilligerssturing	Vrijwilligersfalen: particularisme, insufficiëntie, paternalisme, amateurisme	Marktsturing en overheidssturing

Welke theoretisch betekenis kan er gegeven worden aan hoe de sturingsrelatie tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties is vorm gegeven?

De eerste conclusie van het resultatenhoofdstuk is dat in zowel beleidsvoornemens, als afspraken als evaluaties van de overheid er nauwelijks aandacht is voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. De theoretisch vraag is dan welk effect dat zou kunnen hebben. De civil society stuurt zichzelf vanuit binding en compassie van vrijwilligers (Edwards, 2020). Dan is er dus geen vrijwilligerssturing van bovenaf, maar van onderop. Daarmee kan er nog steeds vrijwilligersfalen ontstaan, want specifiek in de context van de hulpverlening inhoudt dat er onvoldoende kwaliteit en capaciteit is. Juist kwaliteit en capaciteit zijn in de hulpverlening cruciaal voor robuuste en betrouwbare hulpverlening (Auping et al., 2017).

Een tweede conclusie van het resultatenhoofdstuk is dat de aandacht voor vrijwilligers vooral gaat over capaciteit (wat leveren de vrijwilligers) en niet over kwaliteit en binding & motivatie. In samenhang met de derde conclusie, dat er in de afspraken tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties sprake is van transactionele sturing, kan dit naast vrijwilligersfalen ook marktfalen veroorzaken. Dit marktfalen bestaat dan hoofdzakelijk uit het principaal-agentprobleem. Dit kan tot gevolg hebben dat vrijwilligersorganisaties aangeven dat zij bepaalde capaciteiten hebben, maar die in werkelijkheid in een echte crisis toch niet kunnen leveren. Een reden voor 'grootspraak' van deze organisaties kan zijn, dat zij van oudsher bepaalde taken hebben, en niet willen toegeven dit nu niet op afdoende niveau te kunnen leveren. De motieven doen er niet zo heel veel toe: essentieel is dat het risico op principaal-agentprobleem door deze transactionele sturing kan optreden, en dat dit juist door de karakteristieken van hulpverlening bij incidenten onwenselijk is. Hierbij speelt ook een tweede principaal-agentprobleem: vrijwilligers kunnen een ander belang hebben dan de vrijwilligersorganisatie. Hiermee kan het dus ook zijn dat de vrijwilligers niet leveren aan hun organisatie, terwijl de organisatie zich wel aan afspraken gecommitteerd heeft. Hiermee is er dus sprake van een dubbele informatie-asymmetrie: ten eerste van de overheid naar de vrijwilligersorganisatie en ten tweede van de vrijwilligersorganisatie naar de vrijwilligers.
Hierbij kan een derde informatie-asymmetrie opgemerkt worden. In de beperkingen van het onderzoek is opgemerkt dat veel afspraken niet openbaar zijn. Dat kan informatie-asymmetrie in zichzelf zijn: de vrijwilliger weet mogelijk helemaal niet wat een veiligheidsregio verwacht van de vrijwilligersorganisatie waar de vrijwilliger deel van uitmaakt.

In de convenanten is weinig aandacht voor de verhouding tussen opbrengsten en kosten, controle en monitoring en erkenning. Ostrom (1990) zegt juist dat deze onderdelen van belang zijn, juist als vrijwilligersorganisaties ook worden gezien als collectieve hulpbronnen, waarbij Brudney and Meijs (2013) ook hebben betoogd dat vrijwilligers als collectieve hulpbronnen gezien kunnen worden. Het probleem van uitputting van collectieve hulpbronnen indien goede besturing ontbreekt, is dus niet onderkend of opgelost.

Het onderzoek heeft bijgedragen aan de wetenschappelijke theorie dat er zich meerdere principaal-agentproblemen voordoen in de relatie tussen de overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Dat principaal-agentprobleem heeft geen pasklare oplossing. De overheid heeft geen duidelijke markt-, staat- of civil society sturing en/of beleid op vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Hiermee is in de systeemwereld het principaal-agentprobleem niet onderkend en niet opgelost.

In het beleid, de afspraken en de evaluaties vanuit de systeemwereld is hiermee geen onderkenning van systeemproblemen - zoals het principaal-agentprobleem - en is er weinig tot geen aandacht voor de leefwereld van de vrijwilligers - zoals binding & motivatie -.

Het gevolg hiervan is dat de markt- en overheidssturing naar vrijwilligersorganisaties het marktfalen en overheidsfalen versterkt en daarmee het vrijwilligersfalen kan vergroten. De systeemwereld van de markt en overheid verzwakt de leefwereld van de vrijwilliger.

5.4 Implicaties

De aanleiding van dit onderzoek was de maatschappelijk relevante vraag hoe het zit met de voorbereiding op incidenten waar vrijwilligers een essentiële rol spelen in de hulpverlening. Is die voorbereiding voldoende? Deze vraag is in zekere zin een evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's (2010). Deze wet had namelijk als doel het verhogen van de paraatheid en professionaliteit van de hulpverlening waarbij private partijen, die door hun expertise en capaciteiten een belangrijke rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing, beter betrokken moesten worden. Deze crisispartners zouden van de wet - afhankelijk van taak, positie en situatie - bij essentiële onderdelen zoals vergaderingen, oefeningen, risico-analyses en planvorming betrokken moeten worden.

De eerste conclusie van het resultatenhoofdstuk is dat in zowel beleidsvoornemens, als afspraken als evaluaties van de overheid er nauwelijks aandacht is voor vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. In de theoretische betekenis van het onderzoek is eveneens geduid dat er een principaal-agentprobleem speelt tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties. Dit principaal-agentprobleem is in de systeemwereld van de veiligheidsregio niet onderkend en niet opgelost. Het is daarmee de vraag of de voorbereiding op incidenten waar vrijwilligers een essentiële rol spelen in de hulpverlening voldoende is.

De scope van dit onderzoek beperkte zich tot incidenten met meerdere slachtoffers. Deze incidenten zijn niet aan de orde van de dag. Daarmee is er weinig ervaring en weinig evaluatie op de samenwerking tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties bij daadwerkelijke acute incidenten. Daarmee zijn er ook geen geleerde lessen uit het recente verleden.
Het gaat er dus om dat op basis van het nu bestaande feitelijke beleid (*ex post*) het haalbaar is om vrijwilligers in de toekomst (*ex ante)* goed te kunnen laten acteren op incidenten.

Vanuit beleid en afspraken komt in ieder geval niet naar voren dat er vooraf sturing is in de samenwerking tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Ook in de evaluaties komt geen reflectie op deze samenwerking naar voren.

De sturing kan dus beter. De vraag is dan: Hoe moet het beter? Hoe kan de spanning tussen de leefwereld en de systeemwereld, op het gebied van capaciteit, kwaliteit en binding in relatie tot de unieke aard van vrijwilligersorganisaties, overbrugd worden?

Een implicatie van en aanbeveling vanuit dit onderzoek is, dat beter onderkend moet worden dat er zich meerdere principaal-agentproblemen voordoen in de relatie tussen de overheid en vrijwilligersorganisaties in de hulpverlening bij incidenten. Dit principaal-agentprobleem heeft geen

pasklare oplossing. Dat neemt niet weg dat het een verbetering zou zijn als de convenanten tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties die hulpverlening uitvoeren bij incidenten vaker openbaar beschikbaar moeten komen. Op die manier kan de vrijwilliger, die werkt vanuit motivatie, beter inzicht krijgen in de verwachtingen die de vrijwilligersorganisatie van de vrijwilliger heeft.

De belangrijkste implicatie van en aanbeveling vanuit dit onderzoek is dat sturing, om capaciteit en kwaliteit te verankeren en om binding & motivatie van vrijwilligers te creëren, kan door middel van marktsturing, overheidssturing of door sturing vanuit de civil society. Door de sturing vanuit minimaal één van deze perspectieven te versterken, kan de inzet van vrijwilligers bij incidenten zekerder gemaakt worden. Iedere sturingsstijl heeft een eigen sturingsfalen. Daarmee moet sturing op vrijwilligersorganisaties een interplay zijn van marktsturing, overheidssturing en sturing vanuit de civil society. Op die manier wordt het beste uit alle sturingsstijlen benut en het falen van de sturingsstijlen beperkt. Op die manier kan er een brug worden geslagen tussen de systeemwereld van de veiligheidsregio's en leefwereld van de vrijwilliger.

6 Literatuurlijst

Auping, W. L., Pruyt, E., & Kwakkel, J. H. (2017). Simulating endogenous dynamics of intervention-capacity deployment: Ebola outbreak in Liberia. *International Journal of Systems Science: Operations & Logistics, 4*(1), 53-67. doi:10.1080/23302674.2015.1128576

Bekkers, V. (2012). *Beleid in Beweging*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Berariu, R., Fikar, C., Gronalt, M., & Hirsch, P. (2016). Training decision-makers in flood response with system dynamics. *Disaster Prevention and Management, 25*(2), 118-136. doi:10.1108/DPM-06-2015-0140

Blik op Nieuws. (2015). Rode Kruis vervangt SIGMA-teams voor Noodhulpteam. Retrieved from https://www.blikopnieuws.nl/gezondheid/235752/rode-kruis-vervangt-sigma-teams-voor-noodhulpteam.html

Bochove, M. v., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*: Platform31.

Bochove, M. v., Verhoeven, I., & Roggeveen, S. (2013). Sterke vrijwilligers, volhardende professionals: nieuwe verhoudingen door de Wmo. In (pp. 187-203).

Brandweer. (2017). Brancherichtlijn Optische en Geluidssingalen Retrieved from https://www.brandweer.nl/media/4065/ogs_hr.pdf

Brudney, J. L., Handy, F., & Meijs, L. C. P. M. (2019). Introduction to the Special Issue: Exploring the Dimensions of Volunteering. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 48*(2_suppl), 5S-11S. doi:10.1177/0899764018808981

Brudney, J. L., & Meijs, L. C. P. M. (2009). "It Ain't Natural: Towards a New (Natural) Resource Conceptualization for Volunteer Management.". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38*(4), 564-581.

Brudney, J. L., & Meijs, L. C. P. M. (2013). Our Common Commons: Policies for Sustaining Volunteer Energy. *Nonprofit Policy Forum, 4*(1), 29-45. doi:https://doi.org/10.1515/npf-2012-0004

Brudney, J. L., & Meijs, L. C. P. M. (2014). Models of Volunteer Management: Professional Volunteer Program Management in Social Work. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, 38*(3), 297-309. doi:10.1080/23303131.2014.899281

Brudney, J. L., Meijs, L. C. P. M., & van Overbeeke, P. S. M. (2019). More is less? The volunteer stewardship framework and models. *Nonprofit Management and Leadership, 30*(1), 69-87. doi:10.1002/nml.21358

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*: Oxford University Press.

Buuren, A. (2017).*). Vormgeven aan uitnodigend bestuur. Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's) MEMORIE VAN TOELICHTING, (2007).

Centraal Plan Bureau. (2009). *Vrijwilligerswerk in meervoud: Civil society en vrijwilligerswerk 5* Den Haag.
Cnaan, R. A., Handy, F., & Wadsworth, M. (1996). Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 25*(3), 364-383. doi:10.1177/0899764096253006
da Costa, L. P. (2002). *Worldwide Experiences and Trends in Sport for All*.
DARES. (2020). DARES ANBI INFO. Retrieved from https://dares.nl/anbi/
Dekker, P., & Van den Broek, A. (1998). Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 9*(1), 11-38. doi:10.1023/A:1021450828183
Dudley, S. E., & Brito, D. (2012). *Regulation: A Primer*. Washington DC: The George Washington University
Dynes, R. R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 12*(141-158).
Edwards, M. (2020). *Civil Society* (Fourth Edition ed.). Cambridge: Polity Press.
Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science, 21*(4), 423-442. Retrieved from http://www.jstor.org.proxy.library.uu.nl/stable/193770
Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research In *Handbook of Qualitative Research* CA: Sage.
Handy, F., & Srinivasan, N. (2005). The Demand for Volunteer Labor: A Study of Hospital Volunteers. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 34*(4), 491-509. doi:10.1177/0899764005278037
Hanemaayer, D. (2012). *EX ANTE EVALUATIE IN NEDERLAND*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Hart van Nederland. (2020, 11 Augustus 2020). Overgroot deel van Nederlanders wil dat strandwacht betaald beroep wordt. Retrieved from https://www.hartvannederland.nl/nieuws/2020/strandwacht-betaald-beroep/
Haski-Leventhal, D., & Bargal, D. (2008). The volunteer stages and transitions model: Organizational socialization of volunteers. *Human Relations, 61*, 67-102. doi:10.1177/0018726707085946
Haski-Leventhal, D., & Meijs, L. C. P. M. (2011). The volunteer matrix: positioning of volunteer organizations. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, 16*(2), 127-137. doi:10.1002/nvsm.406
Helsloot, I., & Ruitenberg, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 12*(3), 98-111. doi:10.1111/j.0966-0879.2004.00440.x
Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration, 69*(1), 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
Hoogerwerf, A. (1989). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogwerf (Ed.), *Overheidsbeleid* (vierde druk ed., pp. 17-34). Den Haag: Samson.
IFV. (2009). Beleidsplan veiligheidsregio. Retrieved from https://www.ifv.nl/kennisplein/kennisdocumenten-fysieke-veiligheid/publicaties/beleidsplan-veiligheidsregio
In de Buurt Zoetermeer. (2020, 11 Augustus 2020). Aad-Tobias werkt voor de Reddingsbrigade: 'De Noord Aa-plas lijkt zo lieflijk maar is ook diep'. Retrieved from https://indebuurt.nl/zoetermeer/zoetermeerders/zoetermeerder-van-de-week/aad-tobias-werkt-voor-de-reddingsbrigade-de-noord-aa-plas-lijkt-zo-lieflijk-maar-is-ook-diep~84919/
Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics, 3*(4), 305-360. doi:https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X
Kalshoven, F., & Verbraak, M. (2018). *Wat veroorzaakt overheidsfalen? Naar een rijker beeld van overheidshandelen.* Retrieved from https://www.argumentenfabriek.nl/media/2945/overheidsfalentotaal.pdf

KNRM. (2020). Onafhankelijke professionele reddingorganisatie. Retrieved from https://www.knrm.nl/organisatie

Kolko, J. (2010). Abductive thinking and sensemaking: The drivers of design synthesis. . *Design Issues, 26*, 15-25.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing. (2006). *Basisvereisten Crisismanagement: de decentrale normen benoemd*.

Lawrence, P. R. N., N. . (2002). *Driven: How Human Nature Shapes Our Choices*. San Fransisco: Jossey Bass.

Lerner, E. B. E. E. B. (2001). The golden hour: Scientific fact or medical "urban legend"? *Academic Emergency Medicine, 8*(7), 758-760.

Lewis, J. (1994). Voluntary Organizations in “New Partnership” with Local Authorities: The Anatomy of a Contract1. *Social Policy & Administration, 28*(3), 206-220. doi:10.1111/j.1467-9515.1994.tb00424.x

Meijs, L. C. P. M., Roza, L., & Metz, J. (2013). Beroepskrachten vervangen door vrijwilligers? Retrieved from https://www.socialevraagstukken.nl/beroepskrachten-vervangen-door-vrijwilligers/

Min, P., & Hong, C. (2011, 13-15 Sept. 2011). *System dynamics analysis for the impact of dynamic transport and information delay to disaster relief supplies.* Paper presented at the 2011 International Conference on Management Science & Engineering 18th Annual Conference Proceedings.

Muller, E., Berndsen, M., Graaf, B. d., Kramers, N., Schneiders, B., & Verlaan, P. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio’s: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg*. Retrieved from https://www.evaluatiewvr.nl/wp-content/uploads/2020/12/Rapport_evaluatie_Wet_veiligheidsregios_dec_2020.pdf

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*: Palgrave.

Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2011). *Handbook Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma.

NOS. (2020a, 10 Augustus 2020). Reddingsbrigade waarschuwt: ga echt niet water in bij rode vlag. Retrieved from https://nos.nl/artikel/2343582-reddingsbrigade-waarschuwt-ga-echt-niet-water-in-bij-rode-vlag.html

NOS. (2020b, 10 Augustus 2020). Vier zwemmers verdronken in zee, rode vlag langs deel Hollandse kust. Retrieved from https://nos.nl/artikel/2343473-vier-zwemmers-verdronken-in-zee-rode-vlag-langs-deel-hollandse-kust.html

NRV. (2020). NATIONALE REDDINGSVLOOT. Retrieved from http://nationalereddingsvloot.nl/wp/

Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.

Reddingsbrigade Nederland. (2020). Reddingsbrigade Nederland Wie zijn wij. Retrieved from https://www.reddingsbrigade.nl/wij/wie-wij-zijn/reddingsbrigade-nederland/

Regtvoort, F., & Siepel, H. (2014). *Risico- en Crisiscommunicatie* (Vierde, Herziene druk ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Robbins, G., & Lapsley, I. (2008). Irish voluntary hospitals: an examination of a theory of voluntary failure. *Accounting, Business & Financial History, 18*(1), 61-80. doi:10.1080/09585200701824757

Rode Kruis. (2019). STATUTEN VAN HET NEDERLANDSE RODE KRUIS. Retrieved from https://www.rodekruis.nl/over-ons/regels-procedures-en-gedragscodes/#

Rode Kruis. (2020). Rode Kruis Over Ons. Retrieved from https://www.rodekruis.nl/over-ons/

Rogers, F. B. F. F. B. (2015). The golden hour in trauma: Dogma or medical folklore? *Injury, 46*(4), 525-527.

Rubingh, B. (2018). *Back2Basics De Kracht van Verenigen*: Arko Sports Media BV.

Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research, 16*(1-2), 29-49. doi:10.1177/089976408701600104

Sanders, M. (2014). Publiek-Private Samenwerking: Een reparatiestrategie voor falende ordeningsvormen *Bestuurskunde, 23*. Retrieved from https://research.utwente.nl/files/6799743/Publiek-Private_Samenwerking.pdf

Schmidthuber, L., & Hilgers, D. (2019). From Fellowship to Stewardship? Explaining Extra-Role Behavior of Volunteer Firefighters. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 30*(1), 175-192. doi:10.1007/s11266-018-0035-6

Schultz, M., & Hatch, M. J. (1996). 'Living with multiple paradigms: The case of paradigm interplay in organizational culture studies'. *Academy of Management Review, 21*.

Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1985). *Community, market, state— and associations?* London.

Trappenburg, M., & van Beek, G. (2019). 'My profession is gone': how social workers experience de-professionalization in the Netherlands. *European Journal of Social Work, 22*(4), 676-689. doi:10.1080/13691457.2017.1399255

Van Damme, E. E. C. (2010). *Advies Overheid én markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes* Retrieved from https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17126936/Overheid_en_markt._Het_resultaat_telt._Voobereiding_bepalend_voor_succes._Den_Haag_Sociaal_Ecoonomische_Raad_2010.pdf

Van der Meer, F. (2012). De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dinest. In *Van verzorgingstaat naar waarborgstaat* (pp. 11-22). Den Haag: Boom Lemma

Veiligheidsberaad. (2018). Strategische agenda Veiligheidsberaad. Retrieved from https://www.veiligheidsberaad.nl/wp-content/uploads/2019/02/09-Strategische-Agenda-Veiligheidsberaad-finaal-document.pdf

Veiligheidsregio Utrecht. (2019). Agendapunt AB Veiligheidsregio Utrecht 11 november 2019 Toelichting (Inter)regionaal convenant Rode Kruis AB20191111-10.

Wereldbank. (2021). Civil Society. Retrieved from https://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society/overview#:~:text=The%20World%20Bank%20Group%20works,political%2C%20scientific%2C%20religious%20or%20philanthropic

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology, 87*(3), 548-577. Retrieved from http://www.jstor.org.proxy.library.uu.nl/stable/2778934

Zijderveld, A. (1999). *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor.* : Transaction Publishers.

7 Afkortingen

DARES	Dutch Amateur Radio Emergency Service
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
KNBRD	Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen
KNRM	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
NHT	Noodhulpteam
NRK	Nederlandse Rode Kruis
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RAV	Regionale Ambulance Voorziening
RAVU	Regionale Ambulance Voorziening Utrecht
RN	Reddingsbrigade Nederland (KNBRD)
RVR	Regionale Voorziening Reddingsbrigade
SIGMA	Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie
VR	Veiligheidsregio
VRHM	Veiligheidsregio Hollands-Midden

Bijlage 1 Convenanten tussen veiligheidsregio's en vrijwilligersorganisaties

Naam Veiligheidsregio	**Zoekresultaten op site veiligheidsregio**
Groningen	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Fryslân	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Drenthe	Geen zoekbalk op site. Niet gevonden op: https://www.vrd.nl/over-veiligheidsregio-drenthe/publicaties.html
IJsselland	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Twente	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties. Rode Kruis wel benoemd als samenwerkingspartner: https://vrtwente.nl/actueel/bijeenkomst-samenwerkingspartners-visitatie-en-crisisorganisatie/
Noord- en Oost-Gelderland	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Gelderland-Midden	Convenant Rode Kruis en Samenwerking Nationale Reddingsvloot genoemd in documentatie die boven komt. Convenanten zelf niet vindbaar.
Gelderland-Zuid	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Utrecht	Nieuwsbericht convenant Rode Kruis https://www.vru.nl/10-nieuws/812-convenant-rode-kruis-ghor-over-nieuwe-rol-rode-kruis-vrijwilligers-bij-grote-incidenten . In agenda AB VRU 11 november 2019 voorstel ook opvang en verzorgen regionaal te regelen. https://www.vru.nl/10-nieuws/812-convenant-rode-kruis-ghor-over-nieuwe-rol-rode-kruis-vrijwilligers-bij-grote-incidenten
	VRU en Reddingsbrigade Nederland ondertekenen overeenkomst https://www.vru.nl/10-nieuws/1078-vru-en-reddingsbrigade-nederland-ondertekenden-overeenkomst
Noord-Holland-Noord	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Zaanstreek-Waterland	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Kennemerland	Alleen nieuwbericht 7 december 2020: Op 1 december is een geactualiseerd convenant tussen Veiligheidsregio Kennemerland en de reddingsbridgades in de regio, ondertekend en in werking getreden. https://www.vrk.nl/nl-NL/Nieuws/2020/12/07/Geactualiseerd%20Convenant%20Veiligheidsregio%20Kennemerland%20en%20reddingsbrigades
Amsterdam-Amstelland	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Gooi en Vechtstreek	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Haaglanden	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Hollands-Midden	Geen zoekresultaten op eigen site die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties Bij gebruik andere zoekmachine enige veiligheidsregio met diverse openbare convenanten met vrijwilligersorganisaties

Rotterdam-Rijnmond	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties. Wel nieuwsberichten over oefening waarin is samengewerkt. https://www.rijnmondveilig.nl/algemeen/erik-en-wim-over-livex-2019/
Zuid-Holland-Zuid	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties. Rode Kruis wel benoemd als samenwerkingspartner: https://www.zhzveilig.nl/algemeen/oefening-grootschalige-geneeskundige-bijstand/
Zeeland	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Midden- en West-Brabant	Benoemd wordt CONVENANT SEARCH AND RESCUE (SAR) EN MARITIEME HULPVERLENING 1 september 2017 (samen met VRR, VRZ, VRMWB) https://www.vrmwb.nl/nl-NL/Video?v={B7134BAB-0530-4E9C-8C03-7F1E1C14C5F8} . Nieuwbericht 27 maart 2018 convenant Rode Kruis VRMWB https://www.vrmwb.nl/Nieuws/2018/02/21/Intensieve-samenwerking-Nederlandse-Rode-Kruis-en-Veiligheidsregio-MWB .
Brabant-Noord	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Brabant-Zuidoost	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties. Rode Kruis wel benoemd als samenwerkingspartner: https://www.vrbzo.nl/organisatie/ghor/
Limburg-Noord	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties
Limburg-Zuid	Geen zoekresultaten die verwijzen naar convenant met vrijwilligersorganisaties. Rode Kruis wel benoemd als samenwerkingspartner: https://www.vrzl.nl/nieuws/Veiligheidsregio-Zuid-Limburg-en-Nederlandse-Rode-Kruis-oefenen-op-Maastricht-Aachen-Airport
Flevoland	Conventant Rode Kruis Geneeskundige Hulpverlening 2010 openbaar te vinden: https://www.vrmwb.nl/Nieuws/2018/02/21/Intensieve-samenwerking-Nederlandse-Rode-Kruis-en-Veiligheidsregio-MWB

Bijlage 2 Overzicht tekstfragmenten in beleidsplannen en crisisplannen

Beleidsplannen
Gelderland-Midden
De op grond van artikel 37 Wet veiligheidsregio's geformuleerde landelijke doelstellingen (waterveiligheid, continuïteit en veerkracht van de samenleving en nucleaire veiligheid) waren gecombineerd met de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad. Inmiddels zijn de hieruit voortvloeiende projecten afgerond en is een nieuwe Strategische Agenda opgesteld. De vier thema's zijn: 1. Taak- en rolopvatting veiligheidsregio's in relatie tot de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's 2. Kansen en bedreigingen van de informatie- en datagestuurde maatschappij 3. Gezamenlijke aanpak bij ongekende crises 4. Vrijwilligheid Ten tijde van de opstelling van dit plan was niet bekend of de thema's van de Strategische Agenda weer samenvallen met de landelijke doelstellingen. p.7
Gelderland-Zuid
Effecten van incidenten, rampen en crises blijven niet binnen een vakgebied Voor een goede samenwerking bij (een dreiging van) incidenten, rampen en crises vindt daarnaast overleg plaats met o.a. Nationaal Crisiscentrum (NCC), LOCC, Vitens, Liander, telecom, Omroep Gelderland, ProRail, diverse ministeries, de omgevingsdiensten, reddingsbrigade, DARES en de Dierenambulance. Met een aantal partners hiervan zijn afspraken vastgelegd in een convenant. Een overzicht van deze convenanten is terug te vinden in het Regionaal crisisplan. p.8
De geneeskundige zorgketen Daarnaast werkt de GHOR samen met onder andere de volgende partners: ziekenhuizen, huisartsen, het Nederlandse Rode Kruis, Acute Zorgregio Oost, verpleeg- en verzorgingstehuizen, de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg. p.9
Daarnaast zijn de vier thema's uit de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad: • Taak- en rolopvatting veiligheidsregio's i.r.t. de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's; • Kansen en bedreigingen van de informatie- en datagestuurde maatschappij; • Gezamenlijke aanpak bij ongekende crises; • Vrijwilligheid. p.38
Utrecht
Ten aanzien van de Grootschalige Geneeskundige Bijstand is de GHOR verantwoordelijk voor het in stand houden van het systeem. Hiervoor worden afspraken gemaakt met RAVU en NRK, en vertaald in de OTO-planning. p.40

Zaanstreek-Waterland
"Mensen hebben 't er nu over" Voorbeeld: crisisoefening Waterwolf op Marken Wie: Jaap Boes, lid dagelijks bestuur Eilandraad Marken "Voor het project meerlaags veiligheid Marken organiseerde VrZW de crisisoefening Waterwolf. Voor de Eilandraad was het doel dat overheidsorganisaties gaan samenwerken met plaatselijke vrijwillige organisaties zoals de KNRM. Voorafgaand aan de oefening hebben we samen het Coördinatieplan Waterveiligheid Marken opgesteld. Daarin staat wat Marken vanuit zelfredzaamheid kan doen en hoe dit aansluit op de professionele organisaties. Inwoners zijn zich nu meer bewust van waterveiligheid. Dit is een bijkomend voordeel van de oefening. Mensen hebben 't er over. Nu moet dit bewustzijn als een olievlek groter worden zodat men zich ook individueel beter voorbereidt." p.7
Veel inwoners voelen zich betrokken bij hun wijk of omgeving en zetten zich daar vrijwillig voor in. Ook als het gaat om het zelf voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten en het in veiligheid brengen van de medeburger. Lange tijd gingen we er echter vanuit dat onze inwoners vol paniek, hulpeloosheid en agressie zaten bij incidenten. Inmiddels weten we uit (wetenschappelijk) onderzoek dat veruit de meeste inwoners in (grootschalige) noodsituaties zichzelf en elkaar effectief helpen. Onze inwoners zijn daarmee een belangrijke partner van de veiligheidsregio. Opdracht aan ons is om van de kracht van deze (zelf) redzaamheid gebruik te blijven maken. p.14
Voorbeelden van interregionale, intersectorale en landelijke samenwerking • we nemen deel aan de SAMIJ, een samenwerkingsregeling tussen negen veiligheidsregio's, zes waterschappen, Rijkswaterstaat, de Kustwacht, KNRM, Reddingsbrigade Nederland en de Nationale Politie, gericht op incidentbestrijding op het IJsselmeergebied. p.17
In de nacht van woensdag 27 op donderdag 28 juli jl. is onze winkel in Volendam getroffen door een alles verwoestende brand. Veel hulpdiensten uit de regio Zaanstreek-Waterland hebben zich urenlang ingezet. De brandweer, politie en andere hulpdiensten waren continu bezig om de situatie onder controle te houden. Met eigen ogen heb ik gezien, waar de hulpdiensten toe in staat zijn. Ik ben onder de indruk van de organisatie, de discipline, de uitvoering en de emotie die bij een dergelijk groot incident horen. Ik heb diep respect voor de grote groep vrijwilligers die midden in de nacht voor ons klaar stonden en alles op alles hebben gezet om te helpen. p. 19
Kennemerland
Tot slot: het Veiligheidsberaad heeft medio 2018 een viertal thema's benoemd: • taak- en rolopvatting veiligheidsregio's in relatie tot de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's; • kansen en bedreigingen in een informatie- en datagestuurde maatschappij; • gezamenlijke aanpak bij ongekende crises, inclusief het thema weerbaarheid; • vrijwilligheid; hierbij gaat het niet alleen over de brandweer - vrijwilligers, maar ook over de vrijwilligers bij andere hulpdiensten en burgerparticipatie. p.10

Gooi- en vechtstreek

2.1 Netwerkorganisatie

De voorbereiding van de crisisbeheersing en rampenbestrijding is bij wet bij ons belegd. Maar dat kunnen wij niet alleen, wij werken samen met andere organisaties die hierin een taak hebben. Dat zijn gemeenten, politie, openbaar ministerie, ministeries, nutsbedrijven, ProRail, zorgpartners en de omgevingsdienst. We hebben over samenwerking convenanten gesloten met Waternet, PWN, Rijkswaterstaat, Defensie, TenneT, Gasunie, DARES en de Nederlandse Reddingsbrigade.

P 7-8

Hollands-Midden

Een overzicht van onze partners in het zorgnetwerk:

p.39

Rotterdam-Rijnmond
Voor de brandweer wordt het steeds moeilijker om de onmisbare inzet van vrijwilligers te blijven garanderen. De ambulancedienst heeft eveneens uitdagingen op het personele vlak. Alle acute zorginstellingen hebben een tekort aan gespecialiseerd verpleegkundig personeel. Deze krapte op de arbeidsmarkt heeft grote invloed op de paraatheid van de ambulancedienst. Ook de meldkamer heeft dagelijks te maken met tekort aan personeel. Eén van de oplossingen zit in de slimmere inzet van materiaal en middelen, die hulpverlening op maat mogelijk maakt. In de vorige beleidsperiode is daarom de flexibele voertuigbezetting onderzocht. Inmiddels beschikt de regio over Snelle Interventievoertuigen (SIV), groene voertuigen, een noodhulpteam+ en zijn er pilots uitgevoerd met variabele voertuigbezetting en een eerstehulpvoertuig. De brandweer onderzoekt de komende periode niet alleen flexibele voertuigbezetting, maar ook flexibele kazernering. Ook verwacht de VRR met strategische personeelsplanning, nieuwe wervingsstrategieën en arbeidscontracten en de flexibele inzet van kantoorpersoneel met repressieve vaardigheden de personeelsschaarste te verminderen. p. 20
De VRR werkt samen met partners, inwoners en bedrijfsleven. Partners van de VRR zijn onder andere politie, AZRR, DCMR Milieudienst Rijnmond, I -SZW, Havenbedrijf Rotterdam, Gezamenlijke Brandweer, GGD, gemeenten, defensie, Openbaar Ministerie, RTV Rijnmond, RET, Rijkswaterstaat, waterschappen, nutsbedrijven, KNRM, verzekeraars, woningbouwverenigingen, zorginstellingen en ministeries. Deze samenwerking ligt officieel vast in convenanten. p. 33
GGB/ NHT+ Bij bijzondere en complexe incidenten of incidenten met inzet van meerdere ambulances, wordt de ambulancedienst ondersteund door de opgeschaalde hulpverlening van de GHOR. Bij grote calamiteiten beschikt de AZRR over drie calamiteitenvoertuigen voor de levering van grootschalige geneeskundige bijstand (GGB). Deze voertuigen worden bemand door ambulancepersoneel van de AZRR. Aanvullend hierop beschikt het Nederlandse Rode Kruis over vrijwilligers die ter plaatse kunnen ondersteunen. De GHOR biedt deze vrijwilligers een opleiding Noodhulpteam+, zodat zij ter plaatse de professionals bij de zorg voor zwaargewonden kunnen assisteren. p. 42
De VRR faciliteert de inzet van burgerhulpverleners bij reanimaties. Elke dag sterven in Nederland 35 mensen thuis of op straat aan een hartstilstand. De eerste zes minuten na een hartstilstand zijn cruciaal. Sinds 1 juli 2016 alarmeert de meldkamer in alle gemeenten in de regio burgerhulpverleners als first responder bij reanimaties. Vrijwilligers met een geldig reanimatiecertificaat kunnen zich via Hartveilig Wonen (HVW) hiervoor aanmelden. Ook de komende vier jaar blijft de VRR dit initiatief ondersteunen. p. 47

Zuid-Holland-Zuid
Bevolkingszorg De operationele prestaties van de subregionale crisisorganisaties zijn gebaseerd op de prestatie-eisen uit het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0. Voor de processen Publieke Zorg (inclusief primaire levensbehoeften) en Informatie (registratie en verwanteninformatie) is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met het Nederlandse Rode Kruis. Zelfredzaamheid en improvisatie vormen de basis voor de preparatie, (operationele) inzet en herstelfase. p. 38
De GHOR en de DG&J zullen in samenhang o.l.v. de DPG zorgdragen voor het reguleren van opgeschaalde zorg naar reguliere zorg met bijzondere aandacht voor de openbare gezondheidszorg. Per 4 januari is de Grootschalige Geneeskundige Bijstand geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de focus van de geneeskundige hulpverlening is komen te liggen op de T1 en T2 slachtoffers. T3 slachtoffers vallen onder deze nieuwe bijstand onder de verantwoordelijkheid van bevolkingszorg en het Rode Kruis. De voorbereidingen op het gebied van samenwerken onder bijzondere omstandigheden zijn afgestemd en vastgelegd (convenanten). Zorgpartners zijn zelfverantwoordelijk voor de voorbereiding op rampen en crises en leveren goede, toegankelijke en samenhangende zorg, waarbij de voorbereiding aansluit bij de voorbereiding van de GHOR en andere hulpdiensten.
Keten(partner)s • Geneeskundige keten: • Gemeenschappelijke Meldcentrale ZHZ, Meldkamer Ambulance • Ambulancedienst ZHZ • Albert Schweitzer ziekenhuis • Beatrix ziekenhuis • Nederlands Rode Kruis • Dienst Gezondheid & Jeugd • Huisartsen(posten) • V&V (verzorg en verpleeghuizen, thuiszorg, gehandicaptenzorg, GGZ-instellingen, enz.) p.63
• Overige (convenant)partners: • Politie • Gemeenschappelijke Meldcentrale ZHZ • Openbaar Ministerie (OM) • ProRail • Omgevingsdienst ZHZ (OZHZ) • Waterbedrijven (Drink Water Bedrijven (DWB)): Evides en Oasen • Waterschappen: Waterschap Hollandse Delta en Waterschap Rivierenland • Rijkswaterstaat (RWS) • Defensie • Gas/Elektra: Stedin en GasUnie • DARES (Dutch Amateur Radio Emergency Service) • RTV Rijnmond • Reddingsbrigade • Search and Resque (SAR): Kustwacht en KNRM • Omliggende veiligheidsregio's p.63
Zeeland
VRZ start een pilot waarbij wordt aangesloten bij het werk van wijkteams die door veranderingen in de zorgwetgeving op plaatsen ontstaan waar ze nodig zijn. Indien gewenst stellen wij voor deze pilot onze kazernes ook voor hen beschikbaar. De lokale brandweerpost vormt dan het veiligheidscentrum van de wijk. Op zo'n post werkt de brandweer samen met lokale hulporganisaties zoals gemeentelijke instanties, EHBO, maatschappelijke hulpverleningsorganisatie, politie, ambulance, Nederlands Rode Kruis en Reddingsbrigade Nederland. Burgers kunnen bij de post informatie krijgen over veiligheid. Wanneer telecommunicatiemiddelen uitvallen dan is de post de plaats waar men fysiek om hulp kan komen vragen. De posten krijgen voorzieningen die nodig zijn om incidenten in het verzorgingsgebied te kunnen bestrijden. p. 25

Midden- en West-Brabant
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (Veiligheidsregio MWB) is een netwerkorganisatie. In onze regio werken 24 gemeenten*, de brandweer, de politie, de Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio (GHOR) en het Openbaar Ministerie samen. Vaste samenwerkingspartners zijn de waterschappen, de GGD, de omgevingsdienst en defensie. Daarnaast hebben we een omvangrijk netwerk van partijen waarmee we samenwerken. Denk daarbij aan Rijkswaterstaat, het Rode Kruis, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), de Katholieke Bond Ouderen (KBO), de Brabantse werkgeversvereniging, Essent, Brabant Water, etc. p.6
generatie z Werknemers die zich kortdurend verbinden aan een organisatie, die willen werken op momenten dat het hen uitkomt en daarmee wellicht andere eisen stellen aan werkgevers. Hoe hebben en houden wij verschillende typen vrijwilligers in de toekomst? p.15
De thema's uit de landelijke agenda komen dan ook terug in dit beleidsplan: taak- en rolopvatting veiligheidsregio's, kansen en bedreigingen van de informatie- en data gestuurde maatschappij, gezamenlijke aanpak bij ongekende crises en vrijwilligheid. p.17
inzet inwoners via georganiseerde en/of spontane burgerhulp Onze regio is rijk aan betrokken en actieve inwoners die zich voor hun omgeving inzetten. Burgerinitiatieven, zoals buurtpreventie en buurtAED, groeien en worden meer vanzelfsprekend. Wij willen ons meer verbinden aan deze initiatieven. De burger signaleert vaak als eerste risico's en is vaak als eerste 'hulpverlener' bij een incident. Samen met organisaties zoals het Rode Kruis en de Hartstichting starten we pilots die gericht zijn op het redzamer en weerbaarder maken van de inwoners in de preventie en bestrijding van incidenten. Tot en met 2023 willen we minimaal vier nieuwe pilots starten. p.24
"De burger signaleert vaak als eerste risico's en is vaak als eerste 'hulpverlener' bij een incident. De GHOR ondersteunt, initieert en verbindt activiteiten, waarbij burgers een actieve rol willen spelen in de preventie en bestrijding van incidenten, met als gevolg een zelfredzamere en weerbaardere samenleving. Het burgerhulpnetwerk Ready2Help is een initiatief van het Rode Kruis en is hier een mooi voorbeeld van." Ineke Welschen GHOR p.25
Burgers uit het burgerhulpnetwerk Ready2Help doorlopen samen met het Rode Kruis en collega's van de GHOR en de veiligheidsregio een ontruimingsscenario in een verzorgingsinstelling. p.25
"De Veiligheidsregio MWB heeft het Lectoraat Digitalisering en Veiligheid gevraagd om een praktijkonderzoek uit te voeren naar de (digitale) mogelijkheden om burgers (vrijwilligers) in te zetten in de werking en organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Onderzoeksvraag die in eerste instantie centraal staat is wat jonge burgers (in de leeftijd van 18 tot 30 jaar) beweegt om zich vrijwillig in te zetten ten tijde van een ramp of crisis. Daarnaast dient de vraag beantwoord te worden hoe de veiligheidsregio het beste in contact kan komen en blijven met deze groep en hen in kan zetten bij werkzaamheden van de veiligheidsregio. Resultaten uit dit praktijkonderzoek zijn bruikbaar voor de veiligheidsregio binnen het programma Veerkrachtige Samenleving en worden daarnaast geïmplementeerd in onderwijs dat op Avans Hogeschool wordt aangeboden." Roel de Beer Avans Hogeschool p.28

In ‘Expeditie Jij’ gaan we in gesprek met vrijwilligers over hoe we hen nog meer kunnen betrekken en faciliteren. Daarnaast werkt de veiligheidsregio steeds meer samen met andere vrijwilligersorganisaties, zoals bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis en de reddingsbrigade. We benutten de kwaliteiten van partners optimaal om een goede crisisbeheersing te organiseren en verbinding te houden met de samenleving. We willen dit soort samenwerkingsverbanden verbreden en verder uitbouwen. p.40
slimmer samenwerken Met slimmer werken versterken we de samenwerking binnen de veiligheidsregio en brengen we de basis op orde (architectuur en infrastructuur). We lanceren een “nieuw” digitaal platform voor het uitwisselen van informatie, het delen van kennis en het samenwerken binnen de organisatie. Ook onze vrijwilligers sluiten we aan op dit platform. We bouwen verder aan een toekomstbestendig platform. Belangrijke aspecten hierbij zijn informatieveiligheid, werkplek en locatie onafhankelijk kunnen werken en het beter kunnen samenwerken met (keten)partners. p.47
Brabant-Zuidoost
De operationele prestaties voor bevolkingszorg zijn gebaseerd op de prestatie-eisen uit het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0. De regionale teams kunnen het proces 24/7 uitvoeren. Hierbij is rekening gehouden met ondersteuning vanuit het Rode Kruis (geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst). p.15
Tot 1 januari 2016 beschikt de GHOR nog over een Geneeskundige Combinatie (GNK), bestaande uit een Mobiel Medisch Team, twee ambulanceteams en een SIGMA-team. Deze combinatie wordt ingezet bij een calamiteit met veel gewonde slachtoffers. Op 1 januari 2016 wordt landelijk het plan Grootschalige Geneeskundige Bijstand (GGB) ingevoerd. De GNK komt daarmee te vervallen. Alleen het Mobiel Medisch Team (de traumaheli) blijft inzetbaar p.15
Limburg-Zuid
Daarnaast hebben wij een omvangrijk netwerk van partijen waarmee wij samenwerken zoals het Nederlandse Rode Kruis, Essent, Enexis, Brightlands, ProRail, de overige zuidelijke veiligheidsregio’s (Zuid-6) en natuurlijk de verschillende hulpverleningsorganisaties ion het Euregionale grensgebied. p.8

Flevoland
HOE DOEN WE DAT? Als veiligheidsregio's hebben we veel kennis over veiligheid. Het is immers onze taak om bij te dragen aan een veilige leefomgeving. Zo adviseren we burgers, bedrijven en overheden hoe ze onveiligheid kunnen voorkomen. En als de nood aan de man is, treden wij op om mens, haard en milieu te redden. Wij maken onderdeel uit van een uitgebreid netwerk van veiligheidsprofessionals, zoals gemeenten, provincie, politie, openbaar ministerie, ministeries, nutsbedrijven, ProRail, Rijkswaterstaat, waterschappen, zorgpartners, Rode Kruis, KNRM, reddingsbrigades en de Omgevingsdienst. Hierdoor zijn wij in staat om integraal te adviseren, waarbij de belangen van verschillende organisaties worden betrokken. Ook kunnen wij eenvoudig ons netwerk aanspreken en snel de juiste partners met elkaar verbinden. Door meer en beter in het netwerk te staan, zijn wij tevens in staat om op te halen wat nodig is, waarnaar gevraagd wordt. Zo kunnen we niet alleen van binnen naar buiten werken, maar juist ook buiten naar binnen halen. Actief en betrokken. Tenslotte kenmerken wij ons als een hands-on organisatie. Het zit in onze genen om hulpvaardig te zijn, en snel te handelen als de situatie daarom vraagt. p.11
SAMENWERKING IN HET IJSSELMEERGEBIED (SAMIJ) Het IJsselmeergebied (IJsselmeer, Markermeer en de randmeren) is het grootste aaneengesloten binnenwater van Nederland. Dit watergebied wordt intensief gebruikt voor beroepsvaart en recreatie. Meer dan veertig procent van het oppervlak van Flevoland bestaat uit het water. Water speelt dan ook een grote rol in Flevoland. Hieruit volgt de coördinerende rol die veiligheidsregio Flevoland heeft in het kader van de Samenwerkingsregeling voor de ongevallenbestrijding in het IJsselmeergebied (SAMIJ). Als coördinerende regio regisseert Flevoland een netwerkorganisatie waarin negen veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat, de Kustwacht, de KNRM, reddingsbrigades en waterschappen deelnemen. p.13

Crisisplannen
Groningen
2.2.6 Demografische ontwikkelingen Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing, krimp en verstedelijking brengen meerdere uitdagingen voor de veiligheidsregio met zich mee. De krimp in de niet-stedelijke gemeenten maakt het in stand houden van de vrijwillige hulpverlening, zoals brandweer, lastig. Ook bij zorgpersoneel is er sprake van krapte. Dit terwijl er meer vraag is naar zorg door toenemende vergrijzing. p.13
Aan de andere kant zien we ook dat inwoners steeds meer zelf- en samenredzaam zijn. De terugtrekkende overheid vraagt dat van inwoners. Bij veel incidenten, rampen en crises blijkt dat mensen zichzelf en anderen over het algemeen goed redden. Een voorbeeld is de hulp van vele vrijwilligers bij het milieuincident met de MSC Zoë. De werelden van professionele hulpverleners en zelfredzame inwoners moeten wel nog dichter bij elkaar komen p.14
Werken aan veiligheid doen we dus samen! Naast het doen van een groter beroep op deze zelfredzaamheid van inwoners, zoals bijvoorbeeld na een zware aardbeving, is ook de samenwerking met inwoners en inwonersorganisaties belangrijk: de inwoners zijn immers de eerste hulpverleners ter plaatse. In de afgelopen tijd hebben we ook veel inwonerinitiatieven gezien, zoals bijvoorbeeld zoekacties naar vermiste personen door vrijwilligers en de grote inzet van vrijwilligers langs de waddenkust na de containercalamiteit begin 2019. p.20
Friesland
Nuchterheid en proportionaliteit Nuchterheid, in de zin van kalm en beraden, is een eigenschap die over het algemeen aan Friezen wordt toegekend. Burgers, ook Friese, blijken een nuchtere en rationele basishouding te hebben tegenover risico's die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Proportionaliteit refereert aan het feit dat grote rampen en crises zich gelukkig weinig voordoen. De overheid moet niet overreageren op crises en incidenten, geen disproportioneel veiligheidsbeleid creëren. Nuchter en proportioneel omgaan met crisisbeheersing betekent niet dat je niks hoeft te doen, maar wel dat men zich moet realiseren niet alle risico's uit te kunnen sluiten en dat we voorbereid moeten zijn op realistische risico's die zich kunnen voordoen in onze regio. Proportioneel, passend bij de risico's van onze regio. p.8
Met een aantal van onze ketenpartners hebben we samenwerkingsafspraken vastgelegd in convenanten. Dit zijn bijv. Rijkswaterstaat, KNRM, Wetterskip Fryslân, Kustwacht, Vitens, Omrop Fryslân (rampenzender), Defensie, Monuta, RAV, ziekenhuizen en GHOR Nederland. Daarnaast werken wij nauw samen met de veiligheidsregio's Groningen en Drenthe. Ten aanzien van de risico's rond ziektegolf, voedselveiligheid en zorgcontinuïteit willen we ons netwerk verbreden. p.12
Twente
Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaapplaats of EHBO is georganiseerd. Hulpverleners maken eerst gebruik van de spontane opvang. Binnen 1 uur is het NRK inzetbaar voor de opvang van (niet) zelfredzamen. Binnen 3 uur wordt een opvanglocatie/ passende opvang en verzorging georganiseerd voor deze doelgroep. Ten aanzien van de locaties kan gebruik gemaakt worden van de 30 opvanglocaties die regionaal in beeld zijn gebracht. p.34

Noord- en Oost- Gelderland

In 2016 is VNOG toegetreden tot de 'overeenkomst SAMIJ 2010'. De samenwerkingsregeling ongevallenbestrijding IJsselmeergebied (SAMIJ) regelt de samenwerking en coördinatie bij incidenten, rampen en zware ongevallen op het water in het IJsselmeergebied, waaronder de Veluwerandmeren. De overeenkomst betreft een samenwerking tussen alle veiligheidsregio's die grenzen aan het IJsselmeergebied en de crisispartners, zoals Rijkswaterstaat, Kustwacht, KNRM, Reddingsbrigade Nederland en de waterschappen.
p.21

Met de volgende crisispartners heeft VNOG een convenant gesloten:

Partner	Soort afspraak	In beheer bij	Bijzonderheden
Defensie	Convenant Politie en VNOG Convenant Fire Bucket Operations Afspraken	Crisisbeheersing Incidentbestrijding MON	Incl. convenant voor aanvullende samenwerking Blushelikopter Wederzijds gebruik RMG gespreksgroepen
Omroep	Convenant	Crisisbeheersing	Calamiteitenzender
Politie /OM	Convenant	Crisisbeheersing	Afspraken samenwerking
ProRail	Convenant	Crisisbeheersing	Afspraken samenwerking
Rijkswaterstaat	Convenant	Crisisbeheersing	Afspraken samenwerking
V&J Steunpuntregio	Convenant	Incidentbestrijding	Grootschalige deco - unit
Gelderse commissie	Convenant	Crisisbeheersing	Veiligheid op de grote rivieren
Netbeheerder/ Liander	Convenant	Crisisbeheersing	Afspraken samenwerking
Waterbedrijf	Convenant	Crisisbeheersing	Afspraken samenwerking
Kreis Kleve	Convenant	Crisisbeheersing	Internationale samenwerking
KNRM	Convenant	Incidentbestrijding	Uitvoering Search and Rescue taak (SAR)
Veiligheidsregio's IJsselland / Twente	Convenant	Incidentbestrijding	Coördinatie luchtverkenning

p.21

2.1 Algemeen De GHOR coördineert en faciliteert de reguliere zorg- en dienstverlening ten behoeve van de burgers tijdens rampen en crises en heeft in de voorbereiding daartoe afspraken gemaakt met haar ketenpartners uit de 'witte kolom':
◊ Witte Kruis (Regionale Ambulancevoorziening);
◊ GGD NOG;
◊ Ziekenhuizen in de regio;
◊ Regionale huisartsenkring en huisartsenposten;
◊ Nederlandse Rode Kruis;
◊ Traumacentra;
◊ PSHOR (GGZ-instellingen, Maatschappelijk Werk en Slachtofferhulp);
◊ Zorginstellingen.
p.27

Afkortinglijst: p.38

Gelderland-Midden

Geneeskundige zorg
De geneeskundige zorg tijdens crisissituaties wordt geleverd door verschillende organisaties, zoals ambulancediensten, de GGD, huisartsen, ziekenhuizen, GGZ instellingen, slachtofferhulp, maatschappelijk werk, apothekers, verloskundigen en het Nederlands Rode Kruis. De GHOR vormt een schakel tussen die organisaties. Het gaat om de uitvoering van de volgende hoofdtaken:
-Acute gezondheidszorg
-Publieke gezondheidszorg
p.30

Gelderland-Zuid

Acute gezondheidszorg

De hoofdtaak acute gezondheidszorg heeft tot doel het gecoördineerd en adequaat organiseren van geneeskundige hulp voor gewonden als gevolg van rampen en zware ongevallen. Uitgangspunt hierbij is dat de geneeskundige hulp een keten van samenhangende handelingen vormt vanaf het opsporen/redden van gewonden, eerste hulp en transport tot het moment dat verdere behandeling (in een ziekenhuis) niet meer nodig is. De hoofdtaak acute gezondheidszorg bestaat uit de coördinatie van en de regie op volgende deeltaken:

- triage
- behandelen
- vervoeren

De deeltaken worden uitgevoerd door de regionale ambulancevoorziening (RAV), het Nederlandse Rode Kruis (NRK), traumacentra, ziekenhuizen en huisartsen(posten).

p.50

Bevolkingszorg	
Convenant Dierenambulance	Vastgesteld 01-10-2005
Samenwerkingsprotocol Stichting Salvage	Vastgesteld maart 2016
Brandweerzorg	
Het Technischen Hilfswerk, Landesverband Nordrhein-Westfalen	Vastgesteld 30-11-2010
Geneeskundige zorg	
Samenwerkingsafspraken RAV	Vastgesteld dec. 2015
Huisartsenregio Gelderland-Zuid	Vastgesteld 26-11-2013
Convenant GGD-en in de regio Oost en GGD Gelderland Midden. Over de inzet van de Geneeskundige Advisering Gevaarlijke stoffen (GAGS) in de regio Oost	Vastgesteld 01-01-2013
Overeenkomst Publieke Gezondheid, Samenwerkingsovereenkomst Publieke Gezondheid bij rampen en crises tussen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid sector GHOR en GGD Gelderland-Zuid	Vastgesteld 07-12-2013
Regionale Overeenkomst Noodhulpteams Nederlandse Rode Kruis	Vastgesteld 15-12-2015
Samenwerkingsovereenkomst Canisius Wilhelmina Ziekenhuis	Vastgesteld 01-02-2007
Samenwerkingsovereenkomst Universitair Medisch Centrum St. Radboud	Vastgesteld 10-11-2008
Samenwerkingsovereenkomst Ziekenhuis Rivierenland	Vastgesteld 01-02-2007

p.66

Utrecht

Een belangrijke stap bij het omvormen van de chaos bij een groot ongeval of grote ramp is het onder controle brengen van de slachtofferstroom. Dit gebeurt door het activeren van een medische hulpverleningsketen. In deze keten vindt, samen met de netwerkpartners, samenhangend en georganiseerd geneeskundig handelen plaats, vanaf de triage van gewonden, behandelen (in een gewondennest, behandelcentrum of ziekenhuis) en gewondenvervoer. Als hulpconstruct kan de Grootschalige Geneeskundige Bijstand worden ingezet. Het proces richt zich op het minimaliseren van ziekte, blijvend letsel of sterfte van slachtoffers. De zorg wordt geleverd door de RAVU, ziekenhuizen, huisartsen en het Nederlandse Rode Kruis (NRK).

Tevens adviseert de GHOR over gezondheidskundige aangelegenheden bij publieksevenementen en bij planbare incidenten, zoals bijvoorbeeld bomruimingen.

p.40

p.46

Afkortinglijst: p.57

Noord-Holland Noord
Spoedeisende medische hulpverlening De hoofdtaak spoedeisende medische hulpverlening heeft tot doel het gecoördineerd en adequaat organiseren van geneeskundige hulp ten behoeve van gewonden als gevolg van rampen en zware ongevallen. Uitgangspunt hierbij is dat de geneeskundige hulp een keten van samenhangende handelingen vormt vanaf het opsporen/redden van gewonden, eerste hulp en transport tot het moment dat verdere behandeling (in een ziekenhuis) niet meer nodig is. De hoofdtaak spoedeisende medische hulpverlening bestaat uit de coördinatie van en regie op volgende deeltaken: • Triage • Behandelen • Vervoeren De deeltaken worden uitgevoerd door de regionale ambulancevoorziening, het Nederlandse Rode Kruis, traumacentra en ziekenhuizen. p.25
Inleiding Waterbeheer en scheepvaartzorg is in de regio Noord-Holland Noord de verantwoordelijkheid van meerdere overheden en organisaties. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Rijkswaterstaat, provincie Noord-Holland, KLPD, Kustwacht en Reddingsbrigades hebben een taak in de sectie water- en scheepvaartzorg. De inrichting van de crisisbeheersingsorganisatie van waterbeheer en scheepvaartzorg staat beschreven in incidentbestrijdingsplannen. p.30
Uitvoering De taken waterbeheer en scheepvaartzorg worden uitgevoerd door operationele eenheden of diensten onder leiding van hun eigen commandanten of diensthoofden. Dit kunnen eenheden of diensten van de KNRM, KLPD, Rijkswaterstaat, de provincie, hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier of gemeenten zijn. Ze worden ter plaatse aangestuurd door de officier van dienst of een bevelvoerder en op afstand door de crisisbestrijdingsteams van de betrokken organisaties. p.31
Overigen In risico- en crisisbeheersing spelen meerdere organisatie een rol. Met de volgende organisaties sluit de regio convenanten af: • Kustwachtcentrum • Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij • Reddingsbrigade Nederland p.37

Zaanstreek-Waterland
Relatie met hoofdstructuur • Veelal gaat het om een beperkte verplaatsing (hoeveelheid personen, afstand). In buitengewone omstandigheden kan sprake zijn van grootschalige evacuatie. Denkbaar is dat die vorm van evacuatie anders vorm wordt gegeven binnen de structuur van de regionale crisisorganisatie, al dan niet naast de taakorganisatie publieke zorg. • De OvD-Bz bepaalt in eerste instantie de inzet van de teamleider opvang en tevens of hij/zijzelf de aansturing op zich neemt of dit bij het ROT neerlegt. • De teamleider opvang en verplaatsen is tevens coördinator opvanglocatie. Dit houdt in dat hij sturing geeft aan alle partijen die zich op een opvanglocatie kunnen bevinden, zoals beveiliging, Rode Kruis, dierenambulance, psychosociale hulpverlening, legers des heils. p.22
Uitvoering De geneeskundige zorg tijdens crisissituaties wordt geleverd door zorginstellingen, zoals de regionale ambulancevoorziening (RAV), de gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD), het Nederlandse Rode Kruis, traumacentra en ziekenhuizen. De GHOR geeft invulling aan de functies AC-Gz, Hin-Gz en Hon-Gz17 ten behoeve van de sectie Geneeskundige zorg en aan de OvD-G ten behoeve van de taakorganisatie acute gezondheidszorg. De stafsectie geneeskundige zorg zal, afhankelijk van het doel en personele invulling, gelokaliseerd zijn bij de GGD Zaanstreek-Waterland (Vurehout) of bij het RCC van VrZW (Prins Bernhardplein). p.31
Uitvoering taakorganisatie acute zorg Ambulance Amsterdam, aangevuld door het Rode Kruis, is de uitvoerder van de taakorganisatie acute gezondheidszorg. Advisering vindt plaats vanuit de taakorganisatie publieke gezondheidszorg (GGD). p.32
In de nacht van woensdag 27 op donderdag 28 juli jl. is onze winkel in Volendam getroffen door een alles verwoestende brand. Veel hulpdiensten uit de regio Zaanstreek-Waterland hebben zich urenlang ingezet. De brandweer, politie en andere hulpdiensten waren continu bezig om de situatie onder controle te houden. Met eigen ogen heb ik gezien, waar de hulpdiensten toe in staat zijn. Ik ben onder de indruk van de organisatie, de discipline, de uitvoering en de emotie die bij een dergelijk groot incident horen. Ik heb diep respect voor de grote groep vrijwilligers die midden in de nacht voor ons klaar stonden en alles op alles hebben gezet om te helpen. p. 19
Water- en scheepvaartzorg Waterbeheer en scheepvaartzorg is binnen de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland de verantwoordelijkheid van meerdere overheden en organisaties. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Rijkswaterstaat, de provincie Noord-Holland, de Dienst Waterpolitie van de landelijke eenheid van de Nationale Politie, de Kustwacht, Reddingsbrigades en het Centraal Nautisch Beheer (CNB) Noordzeekanaal hebben kunnen hierbij een taak hebben. De inrichting van de crisisbeheersingsorganisatie van waterbeheer en scheepvaartzorg staat beschreven in het incidentbestrijdingsplan (IBP) IJsselmeergebied en het IBP Noordzeekanaal. p.43

Kennemerland
7.2 Nazorg eigen medewerkers na grootschalige inzet Inleiding Het uitgangspunt is dat de nazorg bij grootschalige multidisciplinaire incidenten voor de gehele VRK dusdanig georganiseerd moet zijn dat iedere medewerker of vrijwilliger van de VRK, die betrokken is bij een ingrijpend incident, toegang heeft tot goede nazorg. Bij grootschalige incidenten binnen de regio kan de huidige capaciteit (Team Collegiale Opvang, TCO of Bedrijfs Opvang Team, BOT) van de nazorg voor eigen medewerkers ontoereikend zijn. Op zichzelf voldoet de huidige nazorgstructuur bij 'reguliere' incidenten, maar bij grootschalige multidisciplinaire incidenten is het wenselijk om met een opgeschaalde en gecoördineerde vorm van nazorg te werken, omdat dan de reguliere TCO/BOT ontoereikend is in aantal of omdat TCO/BOT medewerkers veelal zelf zijn ingezet. p.67
Nautische partners Voor incidenten op het Noordzeekanaal is er een incidentbestrijdingsplan met dezelfde thema's als de rampbestrijdingsplannen. Hierin zijn afspraken gemaakt met: - Centraal Nautisch Beheer (CNB) - Rijkswaterstaat West-Nederland Noord - Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland - Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland Daarnaast heeft de Veiligheidsregio Kennemerland convenanten met: - Kustwacht en de KNRM voor Search And Rescue (SAR) -incidenten op de Noordzee. - Reddingsbrigades voor incidenten op de kust/stranden. p.35

Amsterdam-Amstelland

Figuur 6: Overzicht van externe partners VRAA (niet uitputtend)

NUON/PWN	Stichting Salvage	NTCV	NCC	LOCC	Rode Kruis
Gezondheidsorganisaties (zieken-, verzorgings-, bejaardenhuizen)	Rijkswaterstaat	RTV-NH	Waterschappen (Amstel, Gooi en Vecht, Rijnland en Hollands Noorderkwartier)	Bedrijven	Provincie Noord-Holland
Defensie	V&J	KNRM	Alliander	Connex-xion	Dienst IVV
Dienst NZ-lijn	Haven Amsterdam	NS	ProRail	Waternet	GVB

p.17

Opvangen en Verzorgen
Afspraken met derden
• De contacten met de sporthal-opvanglocaties lopen zoveel mogelijk via de stadsdelen en Amstellandgemeenten waarbinnen de locaties zich bevinden.
• Naast sporthallen heeft DWI ook een lijst met drie-sterrenhotel in de Veiligheidsregio.
• Verder is er een contract met het Nederlandse Rode Kruis, dat gealarmeerd kan worden en zowel personeel als materieel (bedjes, verschoningssetjes, dekens etc.) levert.
• De organisatie, de beveiliging verzorgt op de locaties van DWI wordt gevraagd een beveiliger te leveren in verband met het beschermen van gedupeerden tegen ongevraagde aandacht van de pers.
p.34

GHOR De geneeskundige zorg tijdens crisissituaties wordt geleverd door zorginstellingen, zoals de regionale ambulancevoorziening (RAV), de gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD), het Nederlandse Rode Kruis, traumacentra en ziekenhuizen. De GHOR vormt een schakel tussen die organisaties.
p.58

Acute Gezondheidszorg
Het hoofdproces Acute Gezondheidszorg heeft tot doel het gecoördineerd en adequaat organiseren van geneeskundige hulp ten behoeve van gewonden als gevolg van rampen en zware ongevallen. Uitgangspunt hierbij is dat de geneeskundige hulp een keten van samenhangende handelingen vormt vanaf het opsporen/redden van gewonden, eerste hulp en transport tot het moment dat verdere behandeling (in een ziekenhuis of elders) gestart kan worden.

De deelprocessen worden uitgevoerd door de Regionale Ambulancevoorziening (RAV), het Nederlandse Rode Kruis en traumacentra. Verdere behandeling is primair de verantwoordelijkheid van ziekenhuizen en huisartsen(posten). De primaire informatielijn met de crisis organisatie/sectie Geneeskundige zorg loopt via de crisiscoördinatoren van de instellingen.
p.60

Search en Rescue

Naam Proces:	**Search en Rescue**
Doel:	Het redden van mensen en dieren.
Doelgroep:	- *slachtoffers* - *hulpverleners op het water*
Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden	Brandweer Amsterdam-Amstelland is verantwoordelijk voor dit proces binnen de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland Haven Amsterdam/Centraal Nautisch Beheer(CNB) ondersteunt de brandweer in deze taak
Operationele fase en functionarissen in organisatie	CoPI • OvD Brandweer heeft als taak het coördineren en waarborgen van de inzet van eenheden op water. • eventueel aangevuld met OvD Haven, in verband met de relatie met nautisch verkeersmanagement. GRIP-2 Vanaf GRIP-2 neemt een havenvertegenwoordiger (Groepsmanager van Dienst) plaats in de Interface indien het een incident in de Haven betreft, in verband met de directe relatie met nautisch verkeersmanagement. GRIP-3 & GRIP-4 De Havenmeester of zijn plaatsvervanger heeft zitting in het GBT/RBT. In geval van een regiogrensoverschrijdend incident in het werkingsgebied van het IBP NZK wordt opgeschaald naar het IRBT. In de (bestuurlijke) coördinatiebehoefte wordt voorzien door een Interregionaal Beleids Team (I-RBT) onder leiding van de coördinerend burgemeester Noordzeekanaal (CBM NZK). Operationele eenheden zijn vaartuigen van Port of Amsterdam
Relatie met andere processen	Redding, Acute Zorg, Publieke Zorg, Registratie slachtoffers, Opsporing, Uitvaartverzorging, Verkeersmanegement, registeren van slachtoffers, Voorlichting
Afspraken met derden	KNRM, Reddingsbrigades, Politie te water
Aandachtspunten en achtergrondinformatie	*Handboek incidentbestrijding te water*

p.73

Beheer Waterkwantiteit en waterkeringen

N.B. De taken water- en scheepvaartzorg worden uitgevoerd door operationele eenheden of diensten onder leiding van hun eigen diensthoofden. Dit kunnen afhankelijk van de locatie eenheden of diensten van de KNRM, KLPD, Rijkswaterstaat, de provincie, waterschappen, Haven van Amsterdam of gemeenten zijn. Ze worden ter plaatse aangestuurd door de eigen OvD, of vergelijkbare functionaris vanuit hun eigen organisatie en op afstand door de crisisbestrijdingsteams van de betrokken organisaties.

p.75

Beheer Waterkwaliteit

N.B. De taken water- en scheepvaartzorg worden uitgevoerd door operationele eenheden of diensten onder leiding van hun eigen diensthoofden. Dit kunnen afhankelijk van de locatie eenheden of diensten van de KNRM, KLPD, Rijkswaterstaat, de provincie, waterschappen, Haven van Amsterdam of gemeenten zijn. Ze worden ter plaatse aangestuurd door de eigen OvD, of vergelijkbare functionaris vanuit hun eigen organisatie en op afstand door de crisisbestrijdingsteams van de betrokken organisaties

Gooi- en vechtstreek
In het kader van de SAMIJ is een convenant afgesloten tussen de veiligheidsregio's en de Kustwacht en KNRM over de uitvoering van de SAR-taak. Hierin is bepaald dat dit het primaire product van de Kustwacht is en dat de uitvoering door de KNRM plaatsvindt. De verantwoordelijkheid voor het proces SAR in het IJsselmeergebied is begrensd. De lijn tussen de havenhoofden van het havengebied geldt als de grens tussen het verantwoordelijkheidsgebied van de Kustwacht aan de waterzijde en de brandweer aan de landzijde. p.37
Bijlage 1 Convenanten Veiligheidsregio Flevoland • Defensie RMC-Noord • Waterschap Zuiderzeeland Dijkring 7 en 8 • Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied • Omroep Flevoland – Convenant calamiteitenzender • GGD – Overeenkomst inzake GHOR • Politieregio Flevoland – samenwerkingsconvenant • IBP SAMIJ • Samenwerkingsafspraken Openbaar ministerie Zwolle/Lelystad • IBP Terrorismegevolgbestrijding • Protocol IBP Terrorismegevolgbestrijding Midden-Nederland Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek • Defensie RMC-West • Waterschap Amstel, Gooi en Vecht – Dijkring 14,15 en 44 • Rijkswaterstaat Dienst Noord-Holland • Radio/TV Noord-Holland – Convenant calamiteitenzender • NCC – samenwerkingsprotocol • Waternet – Inzetprocedure liaison • Dares – ondersteuning crisiscommunicatie • IBP SAMIJ • IBP Terrorismegevolgbestrijding • Protocol IBP Terrorismegevolgbestrijding Midden-Nederland p.40

Haaglanden

Acute geneeskundige zorg

Acute geneeskundige zorg voorziet in het snel, adequaat en gecoördineerd organiseren van de geneeskundige hulpverlening aan gewonden.

Deelproces	Definitie
Triage	Intake/Triage: het kwalificeren van slachtoffers op (lichamelijk) letsel (bij rampen en crises).
Behandelen	Het stellen van een diagnose en het behandelen van gewonden.
Transport	Het (gespecialiseerd) vervoeren van gewonden.

Binnen dit proces wordt voorzien in triage, behandeling en vervoer. De regionale ambulancevoorziening, ziekenhuizen, traumacentrum en huisartsenposten voorzien gezamenlijk in acute geneeskundige zorg. In samenwerking met de regionale ambulancevoorziening en het Nederlandse Rode Kruis wordt zo nodig voorzien in grootschalige geneeskundige bijstand. Met alle partners is een convenant afgesloten.

p.45

4.5 Waterbeheer en scheepvaartzorg

Waterbeheer en scheepvaartzorg zijn in de Veiligheidsregio Haaglanden de verantwoordelijkheid van meerdere overheden en organisaties. De Hoogheemraadschappen van Delfland, van Rijnland, van Schieland en de Krimpenerwaard, Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland, Landelijke Eenheid politie, Kustwacht en Reddingsbrigades hebben een taak in de sectie water- en scheepvaartzorg. In tegenstelling tot de andere processen kennen de processen waterbeheer en scheepvaartzorg geen eenduidige crisisbeheersingsorganisatie.

p.48

Search and rescue

Search and rescue betreft de zorg voor de opsporing en redding van in nood verkerende mensen en dieren op de Noordzee in de periode dat er nog overlevingskansen zijn. Geredde personen en dieren moeten naar een veilige plek worden gebracht. Via aanlandingsplaatsen bereikt men de wal en vindt aansluiting plaats met landpartijen. De hoofdtaak search and rescue is in gemeentelijk ingedeeld gebied een verantwoordelijkheid van de burgemeester. De brandweer beschikt over gespecialiseerde eenheden. Daarnaast kunnen de reddingsbrigades ingezet worden. Buiten het beheergebied van het Havenbedrijf, de rijkswateren, is de kustwacht namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor search and rescue. De Kustwacht is middels een convenant procesverantwoordelijke voor het coördineren van search and rescue op de Noordzee, inclusief het gemeentelijk ingedeeld zeegebied.

p.53

Hollands-Midden

Proces	Informatieproduct	
	Input	Output
Bron- en emissie bestrijding - Brandbestrijding - Hulpverlening - Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen - Waterongevalbestrijding	- Meteo gegevens - Object- en omgevingsinfo: o Bluswatervoorziening o Kaartmateriaal (DBK) / plannen o Infrastructuur - Bouwkundig advies - Sitrap eenheden ter plaatse + afwijkingen - Aan- en afvoerroutes - Bijzonderheden "plaats delict" - Veilig/ onveilig gebied (bij politiegerelateerd incident) - Advies bestrijdingswijze - Aandachtspunten gevaarlijke stof - Hoeveelheid en type gevaarlijke stof - Instantane/ continue uitstroom - Klachtenplot meldkamer	- Operationeel beeld - Opschalingverzoek (GMK) - Bijstandsverzoek - Prognose - Inzetstrategie en gevolgen - Advies over maatregelen in effectgebied - Locatie slangenwegen - Veilig/ onveilig gebied /schadecirkel - Meetplan - Grafisch overzicht van veilig- en onveilig gebied (Acute veiligheid, volksgezondheid en milieu) en per doelgroep (hulpverleners met/ zonder beschermingsmiddelen, bevolking) - Technische meetresultaten (input voor GAGS) - prognose; ontwikkeling gevaarlijk gebied over x uur
Redding/ Technische Hulpverlening - Interregionaal Specialisme THV - USAR - Reddingsbrigades	- aantal personen - (vermoedelijke) locatie personen - Geneeskundig advies "reddingswijze" - Geneeskundig advies "prioritering bij redding"	- Bijdrage slachtofferbeeld (aantal vermiste/ te redden slachtoffers) - Aanvraag bijzondere resources (bijv. defensie/ USAR)

p.59

Rotterdam-Rijnmond

Grootschalige Geneeskundige Bijstand (GGB) : operationele eenheden. Wanneer er veel gewonden verwacht worden bij een incident kan opgeschaald worden door middel van GGB.
De regio RotterdamRijnmond beschikt daartoe over 3 Calamiteitenteams en 3 NoodHulpTeamsPlus (NHT+). De Regionale Ambulancevoorziening beschikt over drie Calamiteitenteams, bestaande uit elk twee ambulancechauffeurs en vier ambulanceverpleegkundigen. Er zijn drie Calamiteitenvoertuigen beschikbaar met middelen ter aanvulling op de ambulancezorg ter plaatse. De RAV beschikt over drie opkomstlocaties voor de Calamiteitenteams.
Een NHT(+)team bestaat uit 8 leden. NHT+ leden zijn vrijwilligers vanuit het Nederlands Rode Kruis met een speciale aanvullende opleiding zodat zowel ondersteuning kunnen geven in de hoofdketen bij T1 en T2 gewonden als bij T3 in de nevenketen in een opvanglocatie. De NHT+ teams zijn assisterend aan de calamiteitenteams van de RAV. Voor de NHT+ teams zijn drie opkomstlocaties in de regio beschikbaar. In het kader van GGB kan ook een beroep worden gedaan op ambulancebijstand en op bijstand van Calamiteitenteams van de RAV-en en van Noodhulpteams van het NRK

p.68-69

8.4 Nautisch verkeersmanagement

Aandachtspunten en achtergrondinformatie	Aandachtspunten: • Primair wordt voor de communicatie met de scheepvaart gebruik gemaakt van de marifoon (bij recreatievaart moet van alternatieve communicatiemiddelen gebruik worden gemaakt zoals cellbroadcasting, mobiele telefonie of andere methoden). • Indien nodig kan ondersteuning gevraagd worden aan: - Kustwachtcentrum (op zee) - Zeehavenpolitie/KLPD - KNRM Achtergrondinformatie: • Calamiteitenplannen (regionale) vaarwegen • Scheepvaartverkeerswet • Binnenvaart Politie Reglement (BPR) • Handboek Incidentbestrijding op het water • IBP Incidentbestrijding op het water VRR

p.104

8.5 Search & Rescue (SAR)

Afspraken met derden	• Convenanten met respectievelijk: GB, RWS, DHMR, KWC en de waterschappen • Duikers (brandweer/defensie) • Loodswezen • Luchtondersteuning (Kustwacht, Defensie, privaat) • Reddingboten KNRM • Reddingsbrigades • Zeehavenpolitie

p.105

Aandachtspunten en achtergrondinformatie	Aandachtspunten: • Burgerparticipatie: veilig gebied en nazorg Achtergrondinformatie: • Afspraken Divisie Havenmeester met KWC en KNRM • Operationeel plan SAR • Convenant SAR en maritieme hulpverlening tussen Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Kustwacht, KNRM, DHMR, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en Veiligheidsregio Zeeland. • Samenwerkingsregeling Rijkswaterstaat West Nederland Zuid met Divisie Havenmeester • Incidentbestrijdingsplan Noordzee • Handboek Incidentbestrijding op het water • IBP incidentbestrijding op het water VRR

p.106

Zuid-Holland-Zuid

Deel-proces	Taken	Doel
Commu-nicatie	(zie verder paragraaf 4.6)	
Publieke Zorg	Actiecentrum Publieke Zorg	Het actiecentrum coördineert het verzorgen van voedsel, drinkwater, kleding, geld en medicijnen. Tevens treft het actiecentrum, indien noodzakelijk, maatregelen in geval van (collectieve/grootschalige) uitval van nutsvoorzieningen, gas- of telecomvoorzieningen.
	Opvanglocatie	De opvang en verzorging van mensen en dieren die worden opgevangen als gevolg van een crisis voor de periode dat zij – in geval van een crisis – nog niet naar hun vaste verblijfplaats kunnen terugkeren.
	Primaire levensbehoeften	Het treffen van maatregelen voor mensen voor de periode dat zij – in geval van een crisis – nog niet naar hun vaste verblijfplaats kunnen terugkeren. Het Nederlandse Rode Kruis verzorgt de uitgifte van voedsel, drinkwater, kleding, geld en medicijnen.

p.33

Omgevingszorg

	Informatie	Registratie, verificatie en verwanteninformatie van mens en huisdier. De gemeente bereidt zich primair voor op de registratie van verminderd- en niet-zelfredzamen. Zelfredzamen worden gestimuleerd en gefaciliteerd om zelf verwanten te informeren of zichzelf te registreren op www.ikbenveilig.nl. Zelfredzamen worden op eigen verzoek geregistreerd. De uitvoering van dit onderdeel vindt plaats in samenwerking met het Rode Kruis. Bij incidenten met doden en/of zwaargewonden kan de landelijke faciliteit SlachtofferInformatie-Systematiek (SIS) worden ingezet.
	Basis-registratie Personen	Het opleveren van geautoriseerde resultaten ten behoeve van het onderdeel verwanteninformatie,
	Schade-advies	De gemeente faciliteert getroffenen bij het zelfstandig afhandelen van geleden schade. Dit bestaat uit het

p.34

Communicatie en informatie

Relaties met overige partijen

Er bestaan relaties met partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van taken binnen de gemeentelijke processen. Uiteraard is er de relatie met de operationele diensten. Daarnaast zijn het Nederlands Rode Kruis, EHBO, uitvaartverzorgers, verzekeraars en aannemers zijn enkele voorbeelden van overige partijen. Uitwerking van deze relaties zijn in de draaiboeken per proces opgenomen.

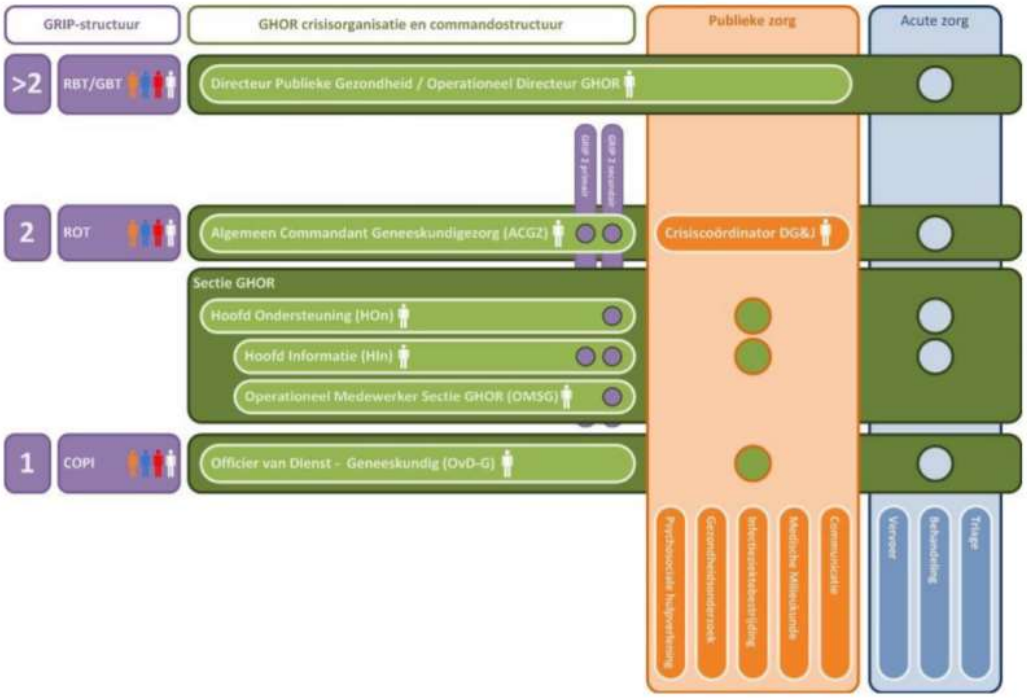
p.34

Samenstelling en functies

p.41

Staven en commando's	GHOR-functionarissen
CoPI	OvD-G
ROT	Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg (ACGZ) Hoofd Ondersteuning Geneeskundige Zorg (HOn) Hoofd Informatie Geneeskundige Zorg (HIn) Operationeel medewerker sectie GHOR
GBT	(Operationeel) Directeur Publieke Gezondheid[2]
RBT	(Operationeel) Directeur Publieke Gezondheid
Overige	Geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen[2] Arts infectieziektenbestrijding[2] Medisch Milieukundige[2] Procesleider PSH[2] Coördinator Noodhulp NRK[2]

[2]) afhankelijk van benodigde inzet en van soort/aard incident



p.66

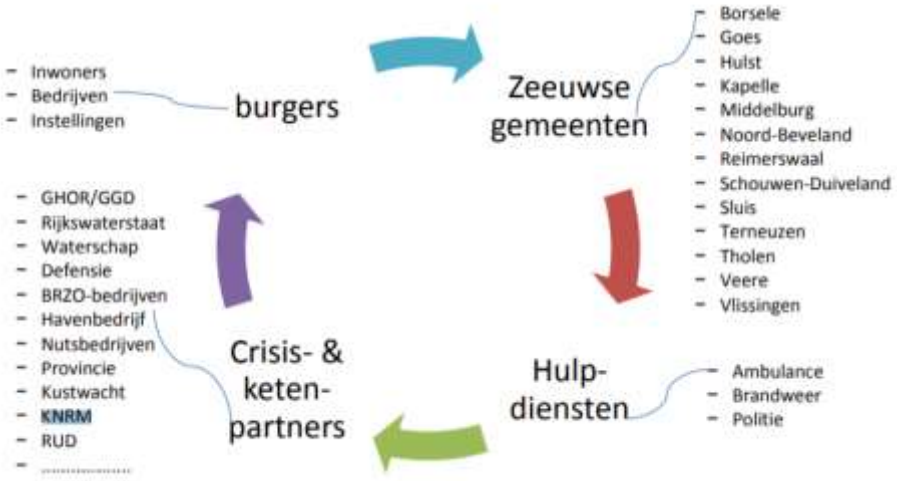
Verantwoordelijkheidsmatrix
Beschikbaarstellingsprocessen

Deelprocesse	Taken	Doel	OMC	CoPI	ROT	GBT	RBT	Rvo	Rvz	GHOR	Rvdn	Rw	CC	Ond.st	Partners
Crisiscommunicatie	Publieksvoorlichting	Duidelijk maken wat de crisis betekent voor de samenleving. Het beperken van materiële en immateriële schade door het verstrekken van communicatie adviezen. Het doorgeven van gedrags- en handelingsadviezen/-instructies aan burgers. Het verzorgen van de algemene informatieverstrekking, openbaarmaking, verklaring en toelichting van het beleid van de burgemeester op de bestrijding van de crisis (uitoeren van de Wet Openbaarheid van Bestuur).		V						O		V			
	Perswoordvoerder		O	V						O		V			
	Interne voorlichting														
	Media analyse			O							V		O		
Publieke Zorg	Opvang	Het opvangen en verzorgen van dakloozen, evacuatie, behandeldo gewonden en dieren.		V				O	O		V				NRK
	Primaire levensbehoeftes	Het treffen van maatregelen om voedsel, drinkwater, kleding, geld en medicijnen te verstrekken en tijdelijke huisvesting te regelen. Het treffen van maatregelen in geval van (collectieve/grootschalige) uitval van nutsvoorzieningen, gas- of telecommunicatiemiddelen.		V					O		V				
Omgevingszorg	Milieubeheer	Het nemen van maatregelen met als doel het milieu te beschermen. Hieronder vallen toezicht- en handhavingstaken maar ook afvalverwerkingstaken (waaronder het inzamelen van besmette waren) en andere taken zo het gebied van de Wet Bodem-beschermingen en de Wet Luchtbeschermingen.	V	O			O				V				
	Kustbeheer	Het nemen van maatregelen voor het beheer van de openbare ruimte van de gemeente. Het gaat om taken op het gebied van openbare verlichting, riolering, wegen, water en groen.	V	O							V				
	Bouwbeheer	Het nemen van maatregelen op het gebied van het beheer van gebouwen om een veilige en gezonde bebouwde omgeving te waarborgen. Het gaat hierbij om toezicht- en handhavingstaken op het gebied van bouwregelgeving, maar ook over het beheer van monumenten, cultureel erfgoed, openbare gebouwen, kunstwerken.	V	O				O			V				
Informatie	Bevolkeren van mens en dier (CRIB)	Het verzamelen, registreren en verifiëren van alle van belang zijnde gegevens over slachtoffers van een crisis of mensen en dieren die worden opgevangen als gevolg van een crisis.		V				O	O		V				NRK
	Registreren van schade (CRIB)	Het verkrijgen van inzicht in de totale omvang van de schade en de registratie en coördinatie van schadeclaims.		V							V				
	Informatiemanagement	Het verzamelen van gegevens om inzicht te krijgen in de stand van zaken tijdens de bestrijdingsfase en tijdens de nafase van een crisis. De gegevens dienen ook als informatiebron voor het opstellen van de evaluatie. Ervoor zorgen dat beschikken die nodig zijn voor het maken van een reconstructie van de oorzaken, toedracht en bestrijding van de ramp, beschikbaar gesteld kunnen													

Zeeland

1.1 Inleiding

Veiligheidsregio Zeeland is verplicht om een crisisplan te maken[4]. Het crisisplan beschrijft hoe de crisisorganisatie bij een incident, ramp of crisis functioneert. Dit om zoveel mogelijk schade en slachtoffers te voorkomen en om de maatschappelijke ontwrichting zo veel mogelijk te beperken. De overheid speelt hierin een belangrijke rol, maar heeft geen monopolie. Ook crisispartners, inwoners, bedrijven en instellingen in de regio hebben een belangrijke rol in het beheersen van de crisis en het beperken van schade en slachtoffers.



p.9

Midden- en West-Brabant

4.2.4 Geneeskundige Zorg

Organisatie

Niet de GHOR, maar de zorginstellingen en individuele beroepsbeoefenaren in de zorg leveren de Geneeskundige Zorg tijdens crisissituaties. Voorbeelden van zorginstellingen zijn: de Regionale Ambulancevoorziening (RAV), de GGD, het Nederlandse Rode Kruis, traumacentra en ziekenhuizen. De GHOR vormt het loket van, naar en tussen die organisaties. De GHOR stimuleert de zorgaanbieders hun eigen verantwoordelijkheid in te vullen.

p.38

Hoofdproces	Omschrijving	
Acute gezondheidszorg	Het doel van dit proces is het coördineren en organiseren van geneeskundige hulp voor gewonden als gevolg van rampen en crises. Dit proces heeft drie deeltaken: triage, behandelen en vervoeren. De RAV en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) verzorgen de drie deeltaken.	
	Deelprocessen	**Omschrijving**
	Triage	Het beoordelen van slachtoffers in verschillende categorieën, verdeeld naar de ernst van de verwondingen of ziektebeeld.
	Behandelen	Het behandelen van slachtoffers.
	Vervoeren	Het vervoeren van slachtoffers.
Publieke gezondheidszorg	Het doel van dit proces is het coördineren en organiseren van psychosociale hulpverlening, infectieziektebestrijding, medische milieukunde en/of gezondheidsonderzoek: allen als gevolg van rampen en crises.	

p.39

Limburg-Noord

3.4 Geneeskundige zorg Geneeskundige zorg is onderverdeeld in de processen Acute Gezondheidszorg (AG) en Publieke Gezondheidszorg (PG). De organisatie c.q. coördinatie van deze processen berust bij de veiligheidsregio. De “geneeskundige kolom” bestaat echter uit een netwerk van organisaties in de veiligheidsregio. Het betreft hier (zowel primaire als secundaire) de volgende organisaties:

Primaire partners:
- Ziekenhuizen (inclusief Traumacentrum);
- AmbulanceZorg Limburg-Noord (AZLN);
- Meldkamer Ambulance (MKA, onderdeel van AZLN);
- Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD);
- De PSH-organisatie waarin GGZ-organisaties, Maatschappelijk Werk organisaties en slachtofferhulp samenwerken;
- Huisartsenorganisaties (Cohesie en Meditta);
- Nederlandse Rode Kruis (NRK).

p.33

Bijlage V: Overzicht overeenkomsten partners

Bij wet is vastgelegd dat in het Regionaal Crisisplan van de veiligheidsregio afspraken met crisispartners over risico- en crisisbeheersing worden opgenomen. Daartoe zijn door Veiligheidsregio Limburg-Noord - tegen de achtergrond van de bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing - afspraken gemaakt met ketenpartners. Onderstaand zijn de overeenkomsten die hieraan ten grondslag liggen opgesomd. Van een aantal partners wordt tevens een netwerkkaart gemaakt voor operationeel gebruik. Daarop worden eventueel nader uitgewerkte afspraken opgenomen.

Overzicht afspraken

Organisatie(s)	Type overeenkomst	Doel
NRK	Overeenkomst (individueel met alle gemeenten)	Ondersteuning proces CRIB inzake IRIS
NRK	Overeenkomst (individueel met alle gemeenten)	Ondersteuning proces O&V
GHOR - AZLN	Convenant	inzet van AZLN bij rampen en crisis alsmede de voorbereiding daarop (GGB).
GHOR - NRK	Convenant	Afspraken over operationele inzet van noodhulpteams in het grootschalige geneeskundig bijstandsmodel (GGB).
GHOR - Huisartsen	Convenant	Samenwerkingsafspraken in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding alsmede de voorbereiding daarop. Samenwerkingsafspraken in het

p.48-49

Afkortinglijst: p.50

Limburg-Zuid

Afkortinglijst: p.41

Bijlage 3a Analyse beleidsplannen

De beleidsplannen van de 25 veiligheidsregio's zijn geanalyseerd op zoekwoorden. Het voorkomen van de zoekwoorden is weergegeven in de onderstaande tabel:

Nummer veiligheidsregio	Naam Veiligheidsregio	Soort document	Gevonden	Begin jaar	Eind jaar	* Vrijwillig *	*vrijwillig* (niet in context brandweer)	Rode Kruis	NRK	Noodhulp-team	SIGMA	Reddings brigade	Nationale Reddingsvloot	KNBRD	DARES	KNRM	Samen-werkings partners
1	Groningen	Beleidsplan	Ja, verlopen	2016	2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2	Fryslân	Beleidsplan	Ja	2019	2022	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3	Drenthe	Beleidsplan	Ja	2020	2023	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	IJsselland	Beleidsplan	Ja	2019	2023	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Twente	Beleidsplan	Ja, verlopen	2016	2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6	Noord- en Oost-Gelderland	Beleidsplan	Ja	2017	2020	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Gelderland-Midden	Beleidsplan	Ja	2020	2023	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8	Gelderland-Zuid	Beleidsplan	Ja	2020	2023	12	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1
9	Utrecht	Beleidsplan	Ja	2020	2023	14	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Noord-Holland-Noord	Beleidsplan	Ja	2020	2023	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Zaanstreek-Waterland	Beleidsplan	Ja	2017	2020	5	3	0	0	0	0	1	0	0	0	2	2
12	Kennemerland	Beleidsplan	Ja	2019	2022	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Amsterdam-Amstelland	Beleidsplan	Ja, verouderd	2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Gooi en Vechtstreek	Beleidsplan	Ja	2019	2022	4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
15	Haaglanden	Beleidsplan	Ja	2019	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Hollands-Midden	Beleidsplan	Ja	2020	2023	14	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	Rotterdam-Rijnmond	Beleidsplan	Ja	2018	2022	8	3	1	0	2	0	0	0	0	0	1	2
18	Zuid-Holland-Zuid	Beleidsplan	Ja	2017	2020	63	0	3	0	0	0	1	0	0	1	1	0
19	Zeeland	Beleidsplan	Ja, verlopen	2016	2019	17	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
20	Midden- en West-Brabant	Beleidsplan	Ja	2019	2023	21	6	5	0	0	0	1	0	0	0	1	1
21	Brabant-Noord	Beleidsplan	Ja	2020	2023	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Brabant-Zuidoost	Beleidsplan	Ja, verlopen	2015	2019	8	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
23	Limburg-Noord	Beleidsplan	Ja	2020	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
24	Limburg-Zuid	Beleidsplan	Ja	2020	2023	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	Flevoland	Beleidsplan	Met VR14	2021	2024	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	2	1

Capaciteit in Beleidsplannen

Ten aanzien van de Grootschalige Geneeskundige Bijstand is de GHOR verantwoordelijk voor het in stand houden van het systeem. Hiervoor worden afspraken gemaakt met RAVU en NRK, en vertaald in de OTO-planning.

Beleidsplan 2020-2023 Veiligheidsregio Utrecht

Eén van de oplossingen zit in de slimmere inzet van materiaal en middelen, die hulpverlening op maat mogelijk maakt. In de vorige beleidsperiode is daarom de flexibele voertuigbezetting onderzocht. Inmiddels beschikt de regio over Snelle Interventievoertuigen (SIV), groene voertuigen, een noodhulpteam+ en zijn er pilots uitgevoerd met variabele voertuigbezetting en een eerstehulpvoertuig.

[…]

Bij grote calamiteiten beschikt de AZRR over drie calamiteitenvoertuigen voor de levering van grootschalige geneeskundige bijstand (GGB). Deze voertuigen worden bemand door ambulancepersoneel van de AZRR. Aanvullend hierop beschikt het Nederlandse Rode Kruis over vrijwilligers die ter plaatse kunnen ondersteunen.

Beleidsplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2018-2022

De operationele prestaties voor bevolkingszorg zijn gebaseerd op de prestatie-eisen uit het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0. De regionale teams kunnen het proces 24/7 uitvoeren. Hierbij is rekening gehouden met ondersteuning vanuit het Rode Kruis (geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst).

Beleidsplan 2015-2018 Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Voor de processen Publieke Zorg (inclusief primaire levensbehoeften) en Informatie (registratie en verwanteninformatie) is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met het Nederlandse Rode Kruis. […] T3 slachtoffers vallen onder deze nieuwe bijstand onder de verantwoordelijkheid van bevolkingszorg en het Rode Kruis.

Beleidsplan 2017-2020 Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid

De burger signaleert vaak als eerste risico's en is vaak als eerste 'hulpverlener' bij een incident. De GHOR ondersteunt, initieert en verbindt activiteiten, waarbij burgers een actieve rol willen spelen in de preventie en bestrijding van incidenten, met als gevolg een zelfredzamere en weerbaardere samenleving. Het burgerhulpnetwerk Ready2Help is een initiatief van het Rode Kruis en is hier een mooi voorbeeld van.
Beleidsplan 2019-2023 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

De laatste zin over capaciteit is anders van aard. Het gaat hier om het benutten van het Rode Kruis om capaciteit te generen voor burgerhulp. Dat is van andere aard dat capaciteit die het Rode Kruis levert bij een incident. Deze opmerking is toch relevant omdat het wel gaat om generen van capaciteit bij incidenten.

Brandweervrijwilligers
Voor bijna alle veiligheidsregio's is beleid voor vrijwilligers van brandweer. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek, waar de focus ligt op zelfstandige vrijwilligersorganisaties.

Vrijwilligers maken deel uit van netwerk
Voor de veiligheidsregio's: Gelderland-Zuid, Hollands-Midden, Zuid-Limburg en Flevoland/Gooi- en Vechtstreek gaat het voor het Rode Kruis alleen om de mededeling dat ze deel uit maken van het netwerk.

Voor het beleidsplan van de veiligheidsregio's: Gelderland-Zuid, Gooi- en Vechtstreek, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West-Brabant en Flevoland gaat het voor de Reddingsbrigade alleen om de mededeling dat ze deel uit maken van het netwerk. De Reddingsbrigade wordt in het beleidsplan van de veiligheidsregio's Zaanstreek-Waterland en Flevoland benoemd in de contact van SAMIJ.

In de beleidsplannen waar DARES of de KRNM in worden benoemd gaat het altijd alleen om de mededeling dat ze uitmaken van het netwerk van de veiligheidsregio.

In een deel van de beleidsplannen van veiligheidsregio's worden vrijwilligersorganisatie breder benoemd dan alleen als onderdeel van het netwerk
Voor enkele veiligheidsregio's gaat het beleid verder. De Veiligheidsregio Zeeland ziet zijn brandweerposten als veiligheidscentrum van de wijk ook voor de samenwerkingspartners:

> *De lokale brandweerpost vormt dan het veiligheidscentrum van de wijk. Op zo'n post werkt de brandweer samen met lokale hulporganisaties zoals gemeentelijke instanties, EHBO, maatschappelijke hulpverleningsorganisatie, politie, ambulance, Nederlands Rode Kruis en Reddingsbrigade Nederland.*
> Meerjarig beleidsplan 2016-2019 Veiligheidsregio Zeeland

De veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West-Brabant en Brabant-Zuidoost) melden iets meer over de samenwerking met het Rode Kruis. De noodhulpteams die bij grotere incidenten ondersteunen met de lichtere slachtoffers, krijgen bijvoorbeeld in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een extra opleiding om ook de professionals te kunnen ondersteunen met de zwaargewonde slachtoffers. In het beleidsplan van de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid worden twee taken van het Rode Kruis benoemd: enerzijds met noodhulpteams het ondersteunen van het GHOR (voor de licht gewonde slachtoffers) en anderzijds het ondersteunen van slachtoffersopvang in het kader van de bevolkingszorg. Deze laatste taak wordt overigens niet overal gezien als een taak van de veiligheidsregio: bevolkingszorg is in eerste instantie een van de gemeenten zelf, maar kan om organisatorische reden ook op schaal van de veiligheidsregio worden georganiseerd (Veiligheidsregio Utrecht, 2019). De veiligheidsregio Zuid-Oost Brabant ziet de opvang voor lichtgewonde slachtoffers als onderdeel van de bevolkingszorg zo blijkt uit hun beleidsplan. In dezelfde context schrijft de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid: *"Per 4 januari is de Grootschalige Geneeskundige Bijstand geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de focus van de geneeskundige hulpverlening is komen te liggen op de T1 en T2 slachtoffers. T3 slachtoffers vallen onder deze nieuwe bijstand onder de verantwoordelijkheid van bevolkingszorg en het Rode Kruis. De voorbereidingen op het gebied van samenwerken onder bijzondere omstandigheden zijn afgestemd en vastgelegd (convenanten)."*

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant gaat verder in zijn beleidsplan: ze zien het Rode Kruis en de Reddingsbrigade als samenwerkingspartner. Werken samen met het Rode Kruis om burgers zelfredzamer te maken bij incidenten. Hiernaast wordt ook het initiatief burgerhulpnetwerk Ready2Help van het Rode Kruis benoemd als een mooi voorbeeld en wordt een training hiervan ook expliciet genoemd in het beleidsplan.

Vrijwilligers in het algemeen
In de strategische agenda van het Veiligheidsberaad (2018) wordt vrijwilligheid als thema benoemd. Het gaat hierbij om de verandering voor brandweer vrijwilligers, maar ook breder:
Vrijwilligheid is daarom ook een actueel thema, dat in brede zin aandacht verdient. Naast de aandacht voor brandweervrijwilligers, is dit ook relevant voor de politie en de zorgwereld. Ook kan hierbij gedacht worden aan (meer) burgerparticipatie. Maatschappelijke tendensen spelen bij dit thema een rol, zoals een flexibelere kijk op vrijwilligheid. Het vraagt daarmee om een uitwerking in brede zin, vanuit alle disciplines.

Enkele veiligheidsregio's geven hieraan ook echt een iets bredere invulling dan alleen brandweer aan in hun beleidsplan, namelijk de veiligheidsregio's: Gelderland-Zuid, Kennermerland, Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West Brabant. Overigens gaat dit niet breder dan het benoemen of vermelden dat het ook voor andere vrijwilligers geldt of het benoemen van een vrijwilligersinitiatief op het gebied van reanimaties.

Bijlage 3b Analyse Crisisplannen

De crisisplannen van de 25 veiligheidsregio's zijn geanalyseerd op zoekwoorden. Het voorkomen van de zoekwoorden is weergegeven in de onderstaande tabel:

Nummer veiligheidsregio	Naam Veiligheidsregio	Soort document	Gevonden	Begin jaar	Eind jaar	* Vrijwillig *	*vrijwillig* (niet in context brandweer)	Rode Kruis	NRK	Noodhulp-team*	SIGMA	Reddings brigade	Nationale Reddingsvloot	KNBRD	DARES	KNRM	Samen-werkings-partners
1	Groningen	Veiligheid splan	Ja, combidocument	2020	2024	6	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2	Fryslân	Crisisplan	Nee, gelijkend document	2015	2018	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
3	Drenthe	Crisisplan	Ja, oud	2014		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	IJsselland	Crisisplan	Ja	2020	2023	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Twente	Crisisplan	Ja	2016		0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Noord- en Oost-Gelderland	Crisisplan	Ja	2020	2023	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	0
7	Gelderland-Midden	Crisisplan	Ja	2017		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Gelderland-Zuid	Crisisplan	Ja	2016	2019	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
9	Utrecht	Crisisplan	Ja	2018	2020	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Noord-Holland-Noord	Crisisplan	Ja, oud	2011		0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0
11	Zaanstreek-Waterland	Crisisplan	Ja	2019	2020	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0
12	Kennemerland	Crisisplan	Ja	2019		2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
13	Amsterdam-Amstelland	Crisisplan	Ja	2012	2016	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	4	0
14	Gooi en Vechtstreek	Crisisplan	Ja	2017		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
15	Haaglanden	Crisisplan	Ja	2019		0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	1
16	Hollands-Midden	Crisisplan	Ja	2017		0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
17	Rotterdam-Rijnmond	Crisisplan	Ja	2020	2024	1	1	5	1	2	0	1	0	0	0	6	0
18	Zuid-Holland-Zuid	Crisisplan	Ja	2018		0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
19	Zeeland	Crisisplan	Ja	2018	2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
20	Midden- en West-Brabant	Crisisplan	Ja	2018	2022	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Brabant-Noord	Crisisplan	Ja	2016	2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Brabant-Zuidoost	Crisisplan	Ja	2016	2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	Limburg-Noord	Crisisplan	Ja	2018		0	0	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Limburg-Zuid	Crisisplan	Ja	2020	2023	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
25	Flevoland	Crisisplan	Met VR14			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Capaciteit in Crisisplannen

Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaapplaats of EHBO is georganiseerd. Hulpverleners maken eerst gebruik van de spontane opvang. Binnen 1 uur is het NRK inzetbaar voor de opvang van (niet) zelfredzamen. Binnen 3 uur wordt een opvanglocatie/ passende opvang en verzorging georganiseerd voor deze doelgroep.
Crisisplan 2016 Veiligheidsregio Twente

Verder is er een contract met het Nederlandse Rode Kruis, dat gealarmeerd kan worden en zowel personeel als materieel (bedjes, verschoningssetjes, dekens etc.) levert.
Crisisplan 2012-2016 Amsterdam-Amstelland

In samenwerking met de regionale ambulancevoorziening en het Nederlandse Rode Kruis wordt zo nodig voorzien in grootschalige geneeskundige bijstand. Met alle partners is een convenant afgesloten.
Crisisplan 2019 Haaglanden

Een NHT(+)team bestaat uit 8 leden. NHT+ leden zijn vrijwilligers vanuit het Nederlands Rode Kruis met een speciale aanvullende opleiding zodat zowel ondersteuning kunnen geven in de hoofdketen bij T1 en T2 gewonden als bij T3 in de nevenketen in een opvanglocatie. De NHT+ teams zijn assisterend aan de calamiteitenteams van de RAV. Voor de NHT+ teams zijn drie opkomstlocaties in de regio beschikbaar. In het kader van GGB kan ook een beroep worden gedaan op ambulancebijstand en op bijstand van Calamiteitenteams van de RAV-en en van Noodhulpteams van het NRK.
Crisisplan 2020-2024 Rotterdam-Rijnmond

Hiernaast wordt er in het crisisplan 2018 van de Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid melding gemaakt van de taken van het Rode Kruis net als in het Crisisplan 2018-2020 van de Veiligheidsregio Utrecht.

Rode Kruis: Noodopvang en verzorging
In de diverse crisisplannen staat dat er afspraken zijn vastgelegd met ketenpartners met ketenpartners in het kader van noodopvang en verzorging (bevolkingszorg). Het Rode Kruis staat benoemd als ketenpartner in het crisisplan van de veiligheidsregio: Gelderland Midden, Utrecht, Zaanstreek-Waterland, Amsterdam-Amstelland, Zuid-Holland-Zuid.

De precieze taak van het Rode Kruis in de bevolkingszorg verschilt per crisisplan in woordkeuze:

Rode Kruis, het verzorgen van bedden voor de tijdelijke opvang en het leveren van ondersteuning.
Rotterdam-Rijnmond

Verder is er een contract met het Nederlandse Rode Kruis, dat gealarmeerd kan worden en zowel personeel als materieel (bedjes, verschoningssetjes, dekens etc.) levert.
Amsterdam-Amstelland

Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaapplaats of EHBO is georganiseerd. Hulpverleners maken eerst gebruik van de spontane opvang. Binnen 1 uur is het NRK inzetbaar voor de opvang van (niet) zelfredzamen. Binnen 3 uur wordt een opvanglocatie/ passende opvang en verzorging georganiseerd voor deze doelgroep. Ten aanzien van de locaties kan gebruik gemaakt worden van de 30 opvanglocaties die regionaal in beeld zijn gebracht.
Twente

Rode Kruis: Acute Gezondheidszorg
In de diverse crisisplannen staat dat er afspraken zijn vastgelegd met ketenpartners in de witte kolom door GHOR of GHOR is schakel tussen organisaties. Het Rode Kruis staat dan benoemd als ketenpartner. Het gaat dan om de veiligheidsregio's: Noord- en Oost Gelderland, Gelderland Midden, Gelderland Zuid, Utrecht, Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, West-Brabant, Limburg-Noord.

De precieze taak van het Rode Kruis is vaak weinig concreet en verschilt per crisisplan in woordkeuze:

Geneeskundige Bijstand worden ingezet. Het proces richt zich op het minimaliseren van ziekte, blijvend letsel of sterfte van slachtoffers. De zorg wordt geleverd door de RAVU, ziekenhuizen, huisartsen en het Nederlandse Rode Kruis (NRK).
Utrecht

De deelprocessen worden uitgevoerd door de Regionale Ambulancevoorziening (RAV), het Nederlandse Rode Kruis en traumacentra.
Amsterdam-Amstelland

Ambulance Amsterdam, aangevuld door het Rode Kruis, is de uitvoerder van de taakorganisatie acute gezondheidszorg.
Zaanstreek-Waterland

In samenwerking met de regionale ambulancevoorziening en het Nederlandse Rode Kruis wordt zo nodig voorzien in grootschalige geneeskundige bijstand. Met alle partners is een convenant afgesloten.
Haaglanden

Een NHT(+)team bestaat uit 8 leden. NHT+ leden zijn vrijwilligers vanuit het Nederlands Rode Kruis met een speciale aanvullende opleiding zodat ze zowel ondersteuning kunnen geven in de hoofdketen bij T1 en T2 gewonden als bij T3 in de nevenketen in een opvanglocatie. De NHT+ teams zijn assisterend aan de calamiteitenteams van de RAV. Voor de NHT+ teams zijn drie opkomstlocaties in de regio beschikbaar. In het kader van GGB kan ook een beroep worden gedaan op ambulancebijstand en op bijstand van Calam¡teitenteams van de RAV-en en van Noodhulpteams van het NRK.
Rotterdam-Rijnmond

Het laatste crisisplan, van Rotterdam-Rijnmond, valt op: de hier lijkt sprake van een actief beleid om de inzet van de noodhulpteams te optimaliseren. De Noodhulpteams hebben een uitgebreidere opleiding en kunnen op diverse onderdelen ondersteunen. Dit kan worden geduid als kwaliteit.

Het laatste crisisplan, van Twente, valt op: hier is uitgebreider en nauwkeurig opgeschreven wat de afspraken zijn met het Rode Kruis:

Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaapplaats of EHBO is georganiseerd. Hulpverleners maken eerst gebruik van de spontane opvang. Binnen 1 uur is het NRK inzetbaar voor de opvang van (niet) zelfredzamen. Binnen 3 uur wordt een opvanglocatie/ passende opvang en verzorging georganiseerd

voor deze doelgroep. Ten aanzien van de locaties kan gebruik gemaakt worden van de 30 opvanglocaties die regionaal in beeld zijn gebracht.

Twente

Reddingsbrigade en KNRM

Voor de crisisplannen waarin gesproken wordt over de Reddingsbrigade of de KNRM gaat dat niet verder dan het benoemen dat er een convenant is, dat ze een partners zijn of dat ze een rol spelen bij:

- Samenwerkingsregeling ongevallenbestrijding IJsselmeergebied (SAMIJ) (Noord- en Oost-Gelderland);
- de Water- en scheepvaartzorg (Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland, Haaglanden);
- Search and Rescue (SAR) processen (Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond);
- Incidenten op de kust/stranden (Kennemerland);
- Reddingshulpverlening (Holland-Midden)

Opvallend is de volgende zin uit het crisisplan van Haaglanden:

Waterbeheer en scheepvaartzorg zijn in de Veiligheidsregio Haaglanden de verantwoordelijkheid van meerdere overheden en organisaties. De Hoogheemraadschappen van Delfland, van Rijnland, van Schieland en de Krimpenerwaard, Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland, Landelijke Eenheid politie, Kustwacht en Reddingsbrigades hebben een taak in de sectie water- en scheepvaartzorg. In tegenstelling tot de andere processen kennen de processen waterbeheer en scheepvaartzorg geen eenduidige crisisbeheersingsorganisatie.

DARES

Alleen in het crisisplan van de regio Gooi- en Vechtstreek wordt een DARES benoemd. Hier wordt benoemd dat het een organisatie is waar een convenant mee is gesloten.

Bijlage 3c Analyse Convenanten

Het sluiten van een convenanten tussen veiligheidsregio's Rode Kruis worden vaak wel aangekondigd in een nieuwsbericht op de website van de veiligheidsregio. Dit gebeurd bijvoorbeeld in de veiligheidsregio's: Drenthe, Twente, Gelderland-Midden, Utrecht, Kennemerland, Hollands-Midden Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West Brabant, Brabant Zuidoost, Limburg-Zuid en Flevoland.

Alleen de Veiligheidsregio Kennemerland benoemd op zijn website een convenant met de Reddingsbrigade. Hiernaast wordt bij de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West Brabant een samenwerking met de Reddingsbrigade en de KNRM benoemd.

De enkele convenanten die wel zijn gevonden zullen worden geanalyseerd op Capaciteit, Kwaliteit en Binding & Motivatie. Het betreft de convenanten:

1. Convenant Crisispartners Waterhulpverlening van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorend beslismemo (2011);
2. Convenant DARES van de Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012);
3. Overeenkomst ondersteuning bevolkingszorg door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorende beslismemo (2015);
4. Overeenkomst ondersteuning geneeskundige hulpverlening door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Flevoland (2010);

Convenant Crisispartners Waterhulpverlening van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorend beslismemo (2011)

Het woord vrijwilliger of vrijwillig komt niet in het convenant. In het convenant zijn afspraken gemaakt over capaciteit, kwaliteit en in zekere zin over binding en motivatie.

Capaciteit

Op het gebied van capaciteit zijn er zorgnormen overeengekomen. Voor de KNRM de zorgnorm grofweg:

- *Een SAR-eenheid van de KNRM is binnen 30 minuten na alarmering op de plaats incident;*
- *Voor een groot ongeval is de KNRM binnen 1 uur en 45 minuten na alarmering op de plaats incident op de ruime binnenwateren met een minimale gereddencapaciteit van 25, 50, 100 of 200 personen aanwezig, dit in relatie tot het risicoprofiel van het betreffende vaarwater.*
- *Voor landgerelateerde incidentbestrijding:*
    - *De KNRM kan worden ingezet voor: Assistentie ambulance/brandweer/politie, Verlenen van EHBO en Ondersteuning zoekacties naar vermiste personen in Kust- en duingebieden die onder het verantwoordelijkheidsgebied van de Veiligheidsregio HM vallen en voor de voertuigen van de andere hulpverleningsdiensten niet begaanbaar zijn.*
    - *De beschikbaarheid is 24/7 365 dagen met een beschikbaarheidspercentage van 95% met een opkomsttijd van 30 minuten na alarmering.*

Voor de Reddingsbrigade is de zorgnorm grofweg:

- *Voor strandbewaking:*
    - *Taak: Preventief toezicht houden op baders/zwemmers. Vanuit toezichthoudende taak uitvoeren van reddingen. Verlenen van EHBO. Het herenigen van gevonden en verloren personen met hun ouders/verzorgers.*
    - *Beschikbaarheid: tijdens de maanden juni, juli en augustus (12 weken) is de bewakingspost dagelijks geopend tussen 10:00 en 18:00 uur en zijn er minimaal 4 personeelsleden per bewakingspost aanwezig voor het bemannen van een voertuig en/of vaartuig.*
    - *Opkomsttijd: Binnen 10 minuten na melding binnen de bewaakte zone. Binnen 30 minuten na melding in daarbuiten.*
- *Voor watergerelateerde incidentbestrijding:*
    - *Taak: SAR en hulpverlening aan vaartuigen*
    - *Beschikbaarheid: 24/7 365 dagen met een beschikbaarheidspercentage van 95%*
    - *Opkomsttijd: Max. 30 minuten na alarmering*
- *Voor watersnoodrampbestrijding:*
    - *Taak: Evacuaties en redding van personen en dieren bij dreigende overstromingen, inclusief het verlenen van eerste hulp.*
    - *Beschikbaarheid: 24/7 365 dagen per jaar*
    - *Uitruktijd: Maximaal 1 uur na alarmering na een 24 uur eerder gegeven vooralarm*
- *Voor overige inzetten:*
    - *Eenheid is binnen 30 minuten na alarmering op de plaats incident binnen het inzetgebied van de betreffende reddingsbrigade*
    - *Voor een groot ongeval binnen 1 uur en 45 minuten na alarmering op de plaats incident binnen de veiligheidsregio buiten primaire inzetgebied*

Kwaliteit
In het convenant is beperkt aandacht voor kwaliteit:

- Afgesproken is dat *partijen ondersteunen zonder verrekening van kosten alle oefenvoorbereidingen op het gemeentelijk ingedeelde water langs de kust van de Veiligheidsregio Hollands Midden en is daadwerkelijk partij op het water bij alle maritieme mono en multidisciplinaire oefeningen. Dit betreft de jaarlijks overeengekomen oefenverplichtingen.*
- Afgesproken is dat partijen vervolgafspraken maken over:
    - *Zorgnormen op het water vallend onder dit convenant;*
    - *Aantal en inhoud van operationele en bestuurlijke oefeningen, die zijn opgenomen in jaarplannen en meer jarenprogrammeringen;*
    - *De evaluatie van multidisciplinaire oefeninzet volgens een uniform evaluatiemodel;*
    - *De intentie om te onderzoeken of andere partijen bij deze samenwerking kunnen worden betrokken;*
    - *Opkomst volgorde tabel;*
    - *Onderwerpen, die regiogebonden zijn.*

Binding & Motivatie
De afspraken over binding en motivatie hebben vooral een sterk financieel component:

- *Bij uitvoering van reguliere SAR-taken en maritieme hulpverlening en reguliere vormen van opleiding, training en oefening voor SAR vindt tussen partijen geen financiële verrekening plaats.*
- *Financiering van de reddingsbrigade geschiedt primair via de gemeente waarin zij primair actief zijn en via RN voor wat betreft rampeenheden;*
- *worden overeengekomen;*
- *De VRHM draagt de kosten voor de inzet van personeel en materieel van de reddingsbrigades buiten het bewakingsgebied.*
- *De inzet van reddingsbrigaden buiten het eigen bewakingsgebied gebeurd via de OvD-Red/RVRH, waarmee het <u>personeel</u> en het materieel verzekerd is via Reddingsbrigade Nederland.*
- *De Veiligheidsregio Hollands Midden voorziet in borging van de daadwerkelijke alarmering van RVRHM en KNRM via de GMK. Daarnaast levert de veiligheidsregio ondersteuning bij aanschaf van pagers, portofoons en mobilofoons.*

Hiernaast zijn er enkele afspraken die wat kunnen zeggen over de autonomie van de vrijwilliger:

- *Tot GRIP 1 vindt de afhandeling van strandbewaking en SAR-incidenten plaats onder leiding van de lokale reddingsbrigade met de haar ter beschikking staande middelen en beschikbaarheid;*
- *Vanaf GRIP 1 wordt de reguliere GRIP-procedure Hollands Midden gehanteerd.*

Tot slot kan het gezamenlijk oefenen gezien worden als een manier om vrijwilligers te binden en te motiveren.

Convenant DARES van de Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012)

Het woord vrijwilliger of vrijwillig komt niet in het convenant. In het convenant zijn afspraken gemaakt over capaciteit en in zekere zin over binding en motivatie.

Capaciteit

Op het gebied van capaciteit zijn een aantal afspraken gemaakt over wat DARES levert:

- *Onder ondersteuning door DARES bij het verzorgen van radiocommunicatie wordt verstaan het creëren van een situatie, waarin de communicatie tussen hulpverleners, bevolking, overheid of andere relevante organisaties kan verlopen via technische voorzieningen die door de deelnemers van DARES, zonder tussenkomst van derden en onafhankelijk van de reguliere energievoorziening of communicatie-infrastructuur, operationeel worden gemaakt.*
- *Op verzoek van de veiligheidsregio levert DARES standaard 'open voice communicatie' en 'datacommunicatie' op de voor de zendamateurs ter beschikking staande frequentiebanden en modulatietechnieken met de daarvoor standaard ter beschikking staande middelen. Het aanbrengen van additionele, specifieke structuren (waaronder beveiligde communicatielijnen) wordt na onderlinge overeenkomst door de veiligheidsregio bekostigd.*
- *Deze verbinding in de vorm radiocommunicatie valt daarmee in beginsel onder de leiding en verantwoordelijkheid van de hoogst leidinggevende van de brandweer, tenzij op dat moment anders wordt besloten.*
- *Voor de crisisfunctionarissen van de veiligheidsregio en voor DARES wordt gezamenlijk een informatiekaart opgesteld, waarin de inzetmogelijkheden van DARES en operationele samenwerkingsafspraken worden omschreven.*

Kwaliteit

Over kwaliteit zijn geen expliciete afspraken gemaakt. De vrijwilligers van DARES zijn veelal zendamateurs en hobbyisten op dit gebied, waaruit hun expertise voortvloeit.

Binding & Motivatie

Op het gebied van binding en motivatie zijn er afspraken gemaakt op een aantal onderdelen:

- *Opleiden, trainen en oefenen*
    - *Partijen maken capaciteit vrij voor het gezamenlijk ontwikkelen van scenario's ten behoeve van opleiden, trainen en oefenen, het voorbereiden en evalueren van oefeningen en het implementeren van verbeterpunten.*
    - *Partijen organiseren oefeningen met elkaar en stemmen hun meerjarig oefenbeleid en de planning hiervan op elkaar af.*
- *Verzekering vanuit de Wet rechtspositionele voorziening rampbestrijders en de aansprakelijkheidsverzekering van de veiligheidsregio.*
- *Onkostenvergoeding deelnemers: geen onkostenvergoeding, maar tijdens een inzet zullen zij wel meedraaien met de normale logistieke voorzieningen van de veiligheidsregio.*
- *Legitimatiemiddelen DARES : Ten tijde van een DARES-inzet op verzoek van de veiligheidsregio, draagt de veiligheidsregio zorg voor de juiste legitimatiemiddelen voor de ingezette deelnemers van DARES.*
- *Bekendmaking : Partijen dragen zorg voor bekendmaking van dit convenant binnen hun organisaties en ondersteunen elkaar hierbij.*

De belangrijkste actiepunten die voortvloeien uit het convenant hebben betrekking op:

- *<u>Het leren kennen van elkaars organisatie en de inzetmogelijkheden van DARES voor de veiligheidsregio;</u>*
- *De alarmering van DARES via de Landelijke Meldkamer Ambulance Zorg;*

- *Het verstrekken van legitimatiemiddelen aan DARES, regio Hollands Midden;*
- *Gezamenlijk ontwikkelen van een informatiekaart 'Noodcommunicatie' in samenwerking met Defensie, waarin inzetmogelijkheden en procedures omschreven worden;*
- *Treffen van voorbereidingen voor een DARES inzet (zie aandachtspunten / risico's);*
- *Het betrekken van DARES bij relevante oefeningen (is met MDOTO afgestemd).*

Op het gebied van binding en motivatie is er aandacht voor het 'elkaar kennen'.

Overeenkomst ondersteuning bevolkingszorg door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Hollands-Midden en het bijbehorende beslismemo (2015)

In het convenant is meerdere malen benoemd dat de hulpverleners van het Rode Kruis vrijwilligers zijn.

Capaciteit
Op het gebied van capaciteit zijn harde afspraken gemaakt over wat het Rode Kruis levert:
- *Het Rode Kruis ondersteunt de VHRM in de voorbereiding op rampen en crisissituaties, zoals beschreven in de module-omschrijving 'Algemene Ondersteuning en Opvang', zoals opgenomen in Bijlage 2.*
- *Het Rode Kruis is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken die voortvloeien uit de module Algemene Ondersteuning en Opvang zoals nader uitgewerkt in Bijlage 2.* Het gaat hierbij onder andere om:
    - *Vrijwillige hulpverleners en beroepskrachten van het Rode Kruis staan 24 uur per dag, 7 dagen per week klaar om hulp te verlenen bij rampen en crises.*
    - *50 Gecertificeerde vrijwillige hulpverleners Bevolkingszorg*
    - *Inrichten en in bedrijf houden van een eerstehulppost met gecertificeerde EHBOers op de opvanglocatie.*
    - *Het Rode Kruis voert per calamiteit de overeengekomen taken en activiteiten uit gedurende de eerste 7x24 uur na alarmering van het Rode Kruis door de VHRM.*
- *Het Rode Kruis draagt zorg voor een pool van 50 inzetbare vrijwillige hulpverleners in de Veiligheidsregio.*

Kwaliteit
Op het gebied van kwalitiet zijn harde afspraken gemaakt over wat het Rode Kruis levert:
- *Het Rode Kruis is verantwoordelijk voor de werving, selectie en opleiding van vrijwillige hulpverleners Bevolkingszorg*
- *Het Rode Kruis is verantwoordelijk voor het geoefend houden van haar vrijwillige hulpverleners. Het Rode Kruis betrekt de Veiligheidsregio bij oefeningen in de regio.*

Binding & Motivatie
Tegenover de capaciteit eisen en kwaliteitseisen staat een aantal verantwoordelijkheden van de Veiligheidsregio Hollands-Midden, die kunnen zorgen voor binding en motivatie van vrijwilligers:
- *De VHRM is verantwoordelijk voor de organisatie van (multidisciplinaire) oefeningen.*
- *De VHRM is verantwoordelijk voor het leveren van benodigde middelen en informatie ten behoeve van de uitvoering van de verplichtingen uit deze overeenkomst door het Rode Kruis*
- *De VHRM is verantwoordelijk voor het beschrijven van de taken van het Rode Kruis in het regionaal crisisplan van de Veiligheidsregio.* Het Rode Kruis is overigens niet benoemd in het crisisplan van 2017. De taak bevolkingszorg in de brede wel.
- De jaarlijkse financiële vergoeding van de VHRM voor de uitvoering door het Rode Kruis.

- *De ondersteuning van het Rode Kruis sluit aan op de door de VRHM bepaalde visie op Bevolkingszorg, zoals uitgewerkt in het document Bevolkingszorg VRHM (deel 1 en 2).* Deze documenten zijn niet openbaar te vinden.

Op operationeel gebied staan de vrijwilligers ook onder leiding van iemand uit hun eigen organisatie:

- *De leidinggevende van het Rode Kruis ter plaatse geeft leiding aan de vrijwillige hulpverleners van het Rode Kruis. Deze rapporteert aan en ontvangt instructies van de coördinator opvang of de Officier van Dienst Bevolkingszorg of een andere leidinggevende functionaris van de VRHM.*

Bij het zoeken met een zoekmachine op internet zijn er enkele overeenkomsten gevonden met andere veiligheidsregio's. Deze overeenkomsten lijken sterk op deze overeenkomst. Dat komt omdat het Rode Kruis met modelovereenkomsten blijkt te werken. Het is daarmee echter nog niet duidelijk welke veiligheidsregio's overeenkomst voor bevolkingszorg hebben met het Rode Kruis en of er nog gemeente zijn met een losse convenant met het Rode Kruis.

Overeenkomst ondersteuning geneeskundige hulpverlening door Rode Kruis van de Veiligheidsregio Flevoland (2010)

De overeenkomst die is gesloten tussen het Rode Kruis en de Veiligheidsregio Flevoland gaat over geneeskundige hulpverlening en dus niet over bevolkingszorg zoals het convenant van Hollands-Midden in de vorige paragraaf.

Capaciteit en Kwaliteit

In het convenant zijn een aantal afspraken vastgelegd over wat het Rode Kruis levert.

Het Nederlandse Rode Kruis is verantwoordelijk voor:

1. *een continue beschikbaarheid van een SIGMA, als onderdeel van de Geneeskundige Combinatie, waartoe het aantal SIGMA vrijwilligers in de regio Flevoland bestaat uit 29 tot 35 personen in het bezit van het diploma Hulpverlening bij Ongevallen en Calamiteiten (HOC);*
2. *de werving en selectie van SIGMA-leden, op basis van eisen voor geschiktheid;*
3. *de medische aanstellingskeuring van SIGMA-leden;*
4. *de initiële HOC opleiding en de periodieke profcheck voor SIGMA leden;*
5. *de verzekering van SIGMA-leden bestaande uit:*
    a. *de collectieve ongevallenverzekering vrijwilligers van het Nederlands Rode Kruis;*
    b. *een aanvullende motorrijtuigenverzekering voor de SIGMA-leden die gebruik maken van een eigen personenauto, motor of scooter;*
    c. *een aanvullende verzekering gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*
6. *het bieden van ondersteuning bij operationele inzet;*
7. *het coördineren van aflossing bij een operationele inzet.*

Hiertegenover staan een aantal taken van de GHOR Flevoland:

1. *het samenstellen van een bijscholing- en oefenprogramma van de SIGMA in overleg met het Hoofd Geneeskundige Eenheid;*
2. *het uitvoeren van het bijscholing- en oefenprogramma van de SIGMA;*
3. *het verstrekken van de persoonlijke standaarduitrusting van de SIGMA leden:*
    a. *herkenbare en beschermende kleding voor de SIGMA-leden, voorzien van het logo van het Nederlandse Rode Kruis;*
    b. *een pager (alarmeringsmiddel);*
4. *het verstrekken van verbindingsmiddelen aan de SIGMA;*
5. *het onderhoud van het SIGMA-voertuig inclusief uitrusting en communicatiemiddelen, die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en*

6. *Koninkrijksrelaties zijn verzekerd;*
7. *een beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering voor SIGMA-leden;*
8. *afhandeling van schade aan voertuigen en/of materieel.*

Binding & Motivatie

Het convenant heeft een speciaal artikel over het vrijwilligersbeleid. Het betreft dan vooral negatief beleid:

- *Het Nederlandse Rode Kruis heeft een vrijwilligersreglement waarin regels staan omtrent de mogelijkheden van beëindiging van de vrijwilligersovereenkomst, in dit kader met een SIGMA-lid, door het Nederlandse Rode Kruis.*
- *De GHOR Flevoland kan bij het Nederlandse Rode Kruis een verzoek indienen om een SIGMA-lid te royeren.*

Hiernaast is een kostenvergoeding geregeld:

- *de opleidings-, bijscholings-, trainings- en oefenactiviteiten van SIGMA-leden inclusief de profcheck;*
- *de medische aanstellingskeuring van SIGMA-leden;*
- *de persoonlijke standaarduitrusting';*
- *de persoonlijke declaraties van de SIGMA leden, in casu vergoeding van reiskosten voor scholing, oefening en inzet;*
- *de stalling van het SIGMA-voertuig.*

Overigens moet worden opgemerkt dat dit convenant nog wel vermeld staat op de website van de Veiligheidsregio Flevoland, maar vermoedelijk niet meer actueel is omdat er is overgegaan naar Noodhulpteams op 4 januari 2016 (Blik op Nieuws, 2015).

Bijlage 3d Analyse Evaluaties

Voor de evaluaties is er gezocht op drie plekken met diverse resultaten:

1. Evaluaties, rapporten en tijdlijnen door het Instituut Fysieke Veiligheid van incidenten vanaf 2015 die te vinden zijn op https://www.ifv.nl/kennisplein/incidenten-en-evaluaties.
    - Dit heeft 52 rapporten evaluaties opgeleverd. Dit is verrijkt met de Lessen uit crises en mini-crises 2017 en 2018
2. Rapporten van onderzoek naar incidenten gedaan door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV), waarbij een inzet van vrijwilligers valt te verwachten (dus grotere incidenten en geen (kleine) luchtvaartonderzoeken).
    - Het IFV verwijst soms naar Onderzoeksraad voor Veiligheid. Bij het lezen van de rapporten heeft de OvV waar het IFV naar verwijst blijkt dat de een analyse gemaakt van de oorzaak van het incident. De hulpverlening achteraf maakt geen onderdeel uit van de analyses van de OvV. Daarom is er niet verder gezocht naar rapporten van de OvV.
3. Het IFV verwijst enkele malen naar rapporten/evaluaties van Crisislab en Instituut voor Crisismanagement. Daarom is er gezocht op de websites van deze organisaties naar aanvullende rapporten. Dat heeft weinig opgeleverd omdat (1) er al naar deze rapporten is verwezen door het IFV, (2) deze rapporten niet gingen over een spontaan incidenten maar sluimerende incidenten zoals bodemverontreiniging of (3) deze rapporten voor de zoekperiode liggen.

Belangrijke informatiebron is de lessen uit crises en mini-crisis van het IFV. Dit zijn analyses van diverse incidenten. De lessen uit crises en mini-crises van 2015, 2016, 2017 en 2018 zijn meegenomen. De lessen uit crises en mini-crisis 2019 en 2020 zijn nog niet vrij toegankelijk.

Overzicht Evaluaties	Scope	Capaciteit	Kwaliteit	Binding & Motivatie
De Stella-brand in Nunspeet door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2018	Ja	Ja	Nee	Nee
Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch in 2020 door IFV	Ja	Ja	Nee	Nee
Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied 2019 door IFV	Nee			
Evaluatieverslag brand Hullerweg Nunspeet 11 juli 2018	Ja	Ja	Nee	Nee
Olielekkage in de haven van Rotterdam 2018 door IFV	Nee			
Hijsongeval Alphen aan den Rijn Slachtofferinformatie 2015 door IFV	Ja	Ja	Nee	Nee
Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat) over het proces bevolkingszorg en de rol van de kerk door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2015	Ja	Ja	Nee	Ja
Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2015	Ja	Ja	Nee	Nee
Vluchtelingencrisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang door IFV	Nee			
Gasstoring Velsen-Noord 2015 door Inspectie Veiligheid en Justitie	Ja	Ja	Nee	Nee
Dodelijk ongeval bij VenloStormt door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2017	Nee			

VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden door IFV	Nee			
Tweede orde leren van (bijna-)ongevallen bij waterongevallenbeheersing 2018 door de Brandweeracademie	Nee			
Onderzoek naar een duikongeval en de medische hulpverlening op de Noordzee 2015 door Onderzoeksraad voor veiligheid	Ja	Nee	Nee	Nee

Rode Kruis
De aandacht voor het Rode Kruis in evaluaties is in de meeste gevallen minimaal en beperkt zich tot het benoemen van de organisatie.

De Stella-brand in Nunspeet door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2018:
Rond 19.15 uur wordt overgegaan tot evacuatie. De bewoners die geëvacueerd worden, krijgen het dringende advies in ieder geval tot middernacht hun huis te verlaten. Mensen die niet terecht kunnen bij familie of vrienden worden door medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis opgevangen in het sportcentrum De Brake. Daar is ook een communicatieadviseur aanwezig om hen te informeren over het verloop van het incident en de informatiebehoefte te peilen. Ongeveer dertig mensen maken gebruik van de opvanglocatie. Later wordt een overnachtingsmogelijkheid geboden in een hotel in de buurt.

Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch in 2020 door IFV:
Voor de inwoners van Herkenbosch worden opvanglocaties geïnventariseerd. Er worden zestien sporthallen in de regio geschikt gemaakt, waarin in totaal zo'n 800 personen 'coronaproof' kunnen worden opgevangen (maximaal vijftig personen per hal). Drie hallen zijn om 00.00 uur gereed, de overige ongeveer een half uur later. De hallen worden bemenst met medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis. In totaal zet het Rode Kruis hiervoor circa zestig mensen in en stelt 800 veldbedden ter beschikking voor de nachtopvang. Voor het vervoer van inwoners naar de opvanglocaties wordt contact gelegd met de gebruikelijke busmaatschappij. Deze kan achter niet ingezet worden, omdat de voertuigen uit de belasting en verzekering zijn gehaald vanwege corona. Wel blijken er acht bussen van streekvervoerder Arriva en vier bussen van het Rode Kruis beschikbaar te zijn.

Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied 2019 door IFV.
In deze evaluatie wordt er veel gesproken over vrijwilligers die komen helpen met het opruimen. De betrokkenoverheden is nogal wisselend omgegaan met de (spontane) toeloop van allerlei vrijwilligers. Hoewel de lessen uit dit rapport over de aard en handelen van vrijwilligers relevant is, valt deze inzet van vrijwilligers eigenlijk buiten de scope van het onderzoek: het incident treft geen mensen (althans niet direct) maar milieu en het gaat hier om spontane organisatie en niet om bestaande (hulpverlenings)organisaties. Desalniettemin is in de context van dit onderzoek de volgende tekst uit het rapport van belang:
Een groot deel van de vrijwilligers werd gemobiliseerd door professionele vrijwilligersorganisaties. De laatsten verweten 'de overheid' dat deze er onvoldoende aan deed om een (dreigende) ecologische 'ramp' te voorkomen. Functionarissen van overheidsorganisaties vonden het op hun beurt soms maar moeilijk samenwerken met vrijwilligersorganisaties, omdat afspraken niet werden nagekomen, soms al te opzichtig voor eigen doeleinden zieltjes werden gewonnen of wel erg eenzijdig kritiek werd gespuid. Een Groningse burgemeester noemde het de constante acrobatiek die bedreven moest worden om een redelijke balans te vinden tussen overheidsdiensten en vrijwilligersorganisaties.
Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de overheid ook in dit soort situaties richting vrijwilligers een belangrijke rol heeft. Deze kan in de toekomst nog explicieter worden gemaakt door:

> Binnen de veiligheidsregio de functie van coördinator Vrijwilligheid of Officier van Dienst Vrijwilligers te introduceren. Vooraf (in de 'koude situatie') kan veel gedaan worden om relaties te leggen, afspraken te maken en meer in het algemeen voorbereidingen te treffen om de inzet en komst van grote aantallen vrijwilligers te kunnen faciliteren. In crisissituaties zou deze functionaris een expliciete rol kunnen vervullen richting de vrijwilligers(organisaties).
> In voorkomende gevallen zo snel mogelijk contact te leggen met potentieel succesvolle initiatieven (die veelal via sociale media ontstaan) en na te gaan hoe te komen tot een vorm van samenwerking. Natuurlijk kunnen ook met het Rode Kruis of een andere professionele organisatie al vooraf afspraken worden gemaakt.
> Rekening te houden met het feit dat de toestroom van een grote massa mensen kan nopen tot 'crowd management', waarbij het gaat om het reguleren van deze stromen; het tijdig en adequaat informeren van deze groepen e.v.

Evaluatieverslag brand Hullerweg Nunspeet 11 juli 2018
Al snel na het uitbreken van de brand is het proces opvang en verzorging geactiveerd en zijn voorbereidingen getroffen voor opvang van getroffenen in sporthal De Brake. Medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis hebben de opvang aldaar verzorgd. Het ging om ca. 30 personen. Voor degenen die geen overnachtingsplaats elders konden vinden, werd een slaapplaats geregeld in hotel De Sparrenhorst (ook ca. 30 personen).
[…]
Dat het team BZ pas later compleet was, komt door de niet juiste alarmering, maar het heeft per saldo geen negatieve invloed gehad op de taakuitoefening van het team v.w.b. de acute zorg. De opvang en verzorging in sporthal De Brake en hotel De Sparrenhorst is goed verlopen. Ook de positieve rol (eigen initiatief) van het Rode Kruis en de medewerkers van De Brake hierin moet met waardering worden genoemd.

Olielekkage in de haven van Rotterdam 2018 door IFV:
De zwanen worden daar 'gestabiliseerd' en schoongemaakt. Daarna hebben de dieren enkele weken de tijd nodig om aan te sterken, voordat ze weer kunnen worden uitgezet. De opvang van de zwanen wordt verzorgd door specialisten van Sea Alarm en SON-Respons. Zij werken volgens een internationaal protocol en worden bijgestaan door getrainde vrijwilligers. De coördinatie van de vrijwilligers is belegd bij het Rode Kruis. Op 15 juli worden de eerste zwanen vrijgelaten bij Oude-Tonge; acht dagen later kunnen de laatste zwanen worden uitgezet. Veertien zwakkere vogels hebben een plek gekregen in een vogelopvang in Rotterdam.
Deze inzet van vrijwilligers valt buiten de scope van het onderzoek: het incident treft geen mensen (althans niet direct) maar milieu.

Hijsongeval Alphen aan den Rijn Slachtofferinformatie 2015 door IFV:
De regionale crisisorganisatie heeft rond 19:20 uur via Twitter en de website van Alphen aan den Rijn bekend gemaakt dat ongeruste verwanten kunnen bellen naar Verwantencontact 088 269 00 00. Meer informatie over Verwantencontact stond op de website van de gemeente. Voor de burgers vormen Verwantencontact en de website 'ikbenveilig' van het Rode Kruis twee aanvullende voorzieningen. Deze hebben elkaar versterkt. Verwantencontact kreeg zes telefoontjes binnen waarvan twee met een zoekvraag. Bij 'ikbenveilig.nl' hebben 128 mensen zich zelf als veilig geregistreerd en 15 mensen hebben de persoon gevonden naar wie ze op zoek waren. Verwantencontact was voor hen niet nodig.

Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat)
over het proces bevolkingszorg en de rol van de kerk door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2015:
De analyse in de lessen van mini-crises heeft een bijzonder component. Burgers die toevallig aanwezig zijn in een naastgelegen kerk van het pand dat getroffen is veranderen in vrijwilligers en verzorgen eerste opvang. Het Rode Kruis en het Sigmateam sluiten hierop aan:

Op zo'n vierhonderd meter van de betreffende flat ligt de Goede Herderkerk. Het kerkgebouw is eigendom van de protestantse gemeente, maar het wordt ook voor andere doelgroepen ter beschikking gesteld. Na de eerste meldingen van de gasexplosie heeft de politie met de koster c.q. beheerder van de kerk contact opgenomen om de kerk te openen voor de eerste opvang van bewoners. De Indonesische kerkgemeente beëindigt op dat moment net haar samenkomst in de kerk. Enkele gemeenteleden van de Indonesische kerkgemeente organiseren spontaan de eerste opvang. Er wordt koffie gezet en ruimtes worden vrijgemaakt. Bij aankomst van de eerste bewoners van de Moddermanstraat arriveren ook leden van de protestantse wijkgemeente om assistentie verlenen. Korte tijd later arriveert een SIGMA-team van het Rode Kruis voor eventuele medische ondersteuning; hiervoor wordt een aparte ruimte vrijgemaakt. Veel bezoekers maken een wat apathische indruk. De meesten zijn behoorlijk geschokt door wat zij zojuist hebben meegemaakt.
[…]
De gasexplosie in Rotterdam-Schiebroek laat twee zaken goed zien. Ten eerste bevestigt de casus dat burgers en maatschappelijke organisaties het in ramp- en crisissituaties vaak helemaal nog niet zo slecht doen. Op alle fronten is zichtbaar dat mensen elkaar (willen) helpen. Al in de acute fase bood men ondersteuning aan bewoners die onmiddellijk na de explosie geschrokken hun appartement verlieten en de straat op gingen. Van grote bereidheid en vrijwilligheid was ook sprake bij de opvang in de Goede Herderkerk. Daarmee blijkt maar weer eens dat niet alleen organisaties als het Leger des Heils of het Rode Kruis (waarvan wij het eerder verwachten) een grote rol kunnen vervullen, maar dat ook kerken in kritieke situaties waardevol kunnen zijn. […]

<u>Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2015:</u>
Vanaf dinsdag participeerden de andere hulpdiensten in de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie (en was er dus feitelijk sprake van een SGBO+). Daardoor verliep de samenwerking tussen de diensten steeds beter. De brandweer kon zelfs bijdragen aan de de-escalatie door mee te werken aan een 'waterfeest' voor kinderen uit de wijk. <u>Door het Sigma-team van het Rode Kruis werd ondersteuning geboden aan de (mobiele) politie-eenheden die – vanwege de hitte in die dagen – met een ware uitputtingsslag te maken kregen.</u>

<u>Vluchtelingencrisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang door IFV</u>
Valt ondanks grote rol voor Rode Kruis buiten de scope.

<u>Gasstoring Velsen-Noord 2015 door Inspectie Veiligheid en Justitie</u>
Het informatienummer van de gemeente is woensdag en donderdag (21 en 22 januari) tot middernacht bereikbaar en vrijdag 23 januari tot 17.00 uur. Hierna is het nummer uitsluitend bereikbaar tijdens reguliere kantoortijden. Inwoners mogen de dekens die zaterdag zijn uitgedeeld door het Rode Kruis houden.
[…]
Het hoofd publieke gezondheid start op het Stratingplantsoen met het uitdelen van dekens. Het Rode Kruis levert 1500 dekens. Mensen helpen elkaar met voedsel (soep) en dekens. De gemeente Velsen en de politie ontfermen zich over de 30 adressen met een noodverordening

Reddingsbrigade

Dodelijk ongeval bij VenloStormt door IFV in Lessen uit crises en mini-crises 2017:

Valt buiten de scope. Het ging om de hulpverlening aan individu. De tekst beperkt zich ook tot:
Vanuit de hulpposten van andere hindernissen komen meer duikers en leden van de reddingsbrigade helpen zoeken. Omstanders verwachten dat Gitte ieder moment gevonden wordt, maar het duurt veel langer dan verwacht. Het is zoeken in troebel water. Na ongeveer negen minuten wordt Gitte door een lid van de reddingsbrigade gevonden en aan wal gebracht, alwaar eerste hulp wordt verleend.

VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden door IFV

Valt buiten de scope. Het ging om de hulpverlening aan individu. Bovendien is de reddingsbrigade hier al ter plaatsen en is de opdrachtgever niet de overheid maar de organisator van het evenement. Toch geeft de tekst wel inzicht in het functioneren van de reddingsbrigade:
Een aanbeveling uit de evaluatie van de editie van VenloStormt 2016 was ook dat er bij hindernissen met water meer duikers en vrijwilligers aanwezig moesten zijn om eventuele risico's uit te sluiten. Daarnaast bleek uit de evaluatie dat in 2016 een groot aantal vrijwilligers pas laat (op de dag zelf) geïnstrueerd was en niet alle vrijwilligers van de reddingsbrigade daadkrachtig genoeg waren in EHBOsituaties. Daarom werd een betere screening van vrijwilligers geadviseerd. Al deze lessen werden meegenomen bij het vooroverleg van de editie in 2017 en zijn soms al direct vertaald naar specifieke veiligheidseisen.
[…]
Deze aspecten zijn opgenomen in het calamiteitenplan van VenloStormt, een verplichte planvorm die in de vergunning wordt vereist en ook als bijlage bij de vergunning is bijgevoegd. Dat plan is opgesteld door de evenementenorganisatie, zij heeft zich daarin laten adviseren door de GHOR (denk aan opstelplaatsen ambulance en EHBO-post) en de reddingsbrigade (veiligheidsclassificatie hindernissen, boeien in het water en aantal duikers).
[…]
In het water liggen vier duikers van een plaatselijke duikvereniging en nabij de plek waar de deelnemers te water komen, ligt een boot met twee leden van de reddingsbrigade. Zij houden toezicht op de veiligheid in het water en instrueren de deelnemers rond de reddingsboei weg te zwemmen.
[…]
Onmiddellijk gaat een lid van de reddingsbrigade te water en wordt door de ander melding gedaan van het ongeval, alvorens deze ook te water gaat. Ook de duikers starten met een zoektocht. De hindernis wordt direct stilgelegd (er was nog 1 runner onderweg naar beneden) en vanuit de posten bij andere hindernissen komen meer duikers en leden van de reddingsbrigade helpen zoeken. Omstanders verwachten dat Gitte ieder moment gevonden wordt, maar het duurt veel langer dan verwacht. Het is zoeken in troebel water. Uiteindelijk wordt ze na ongeveer negen minuten door een lid van de reddingsbrigade gevonden. Gitte wordt door het lid van de reddingsbrigade aan wal gebracht alwaar eerste hulp wordt verleend door de reddingsbrigade en een verpleegkundige.

De aanbeveling heeft echter wel betrekking op de overheid:
Betrek de reddingsbrigade al tijdens de vergunningverlening: zij zouden adviezen kunnen geven over veiligheid in en om het water.

Tweede orde leren van (bijna-)ongevallen bij waterongevallenbeheersing 2018 door de Brandweeracademie

Geen relevante tekstfragmenten. Gaat over hoe de brandweer zijn inzet kan verbeteren. Gaat niet over Reddingsbrigade vrijwilligers als hulpverleners in deze context.

Onderzoek naar een duikongeval en de medische hulpverlening op de Noordzee 2015 door Onderzoeksraad voor veiligheid
Ter informatie kan hier nog worden gesteld dat de Kustwacht naast de KNRM ook samenwerkt met, o.a., de Reddingsbrigade Nederland.

DARES
Geen zoekresultaten

Vrijwilliger
Geen verdere zoekresultaten van vrijwilliger die werkt in de context van een vrijwilligersorganisatie.

Bijlage 4 Duiding van woorden in convenanten

Tabel Bijlage 4.1 Duiding woorden in Convenant Crisispartners Waterhulpverlening Veiligheidsregio Hollands-Midden (2011)

Markt	Staat	Civil Society	Markt en Staat	Staat en Civil Society
zodat personeel en materieel is verzekerd via Reddingsbrigade Nederland (p.5 en p.9) De VRHM draagt de kosten voor de inzet van personeel en materieel van de Reddingsbrigades (p.9) In te zetten personeel [KNRM] (p.18) minimaal 4 personeelsleden per bewakingspost (p.19) In te zetten personeel [Reddingsbrigade watersnoodramp] (p.20)	Project Waterrand is ingesteld door de Ministers van BZK en Verkeer en Waterstaat (VenW) en zich richt op eenduidige organisatie van hulpverlening en crisisbeheersing bij incidenten op het water. Deze doelstelling wordt bereikt door ontwikkeling van een uniforme, landelijke werkwijze en effectieve samenwerking tussen de betrokken partijen, zowel in de voorbereiding als in uitvoering; (p. 4)	behoud van materieel bij afwezigheid van professionele zieken- en gewondentransportcapaciteit en berging- en sleepdienstcapaciteit; (p.13) Op de reddingsposten van de RVRHM is beperkte eerste hulp opvang mogelijk bij afwezigheid van professionele zieken- en gewondentransportcapaciteit. (p.13)	De primaire verantwoordelijkheid voor het redden van mens en dier op gemeentelijk ingedeeld water onderdeel uitmaakt van de brandweerzorg en derhalve ligt bij het college van Burgemeester en Wethouders. Deze taak hebben zij, voor wat betreft de kuststrook en aangewezen stukken binnenwater, primair opgedragen aan de lokale reddingbrigade in de betreffende gemeenten; (p.4) Bij optreden op het gebied van opsporing en redding binnen zeegebieden die gemeentelijk zijn ingedeeld, functioneert de Directeur Kustwacht, met inachtneming van zijn verantwoordelijkheid voor de operationele coördinatie op zee, onder verantwoordelijkheid van het betreffende bevoegde gezag; (p.4) Afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling vult de OvD-Red of de OvD-B de vertegenwoordiging voor het SAR-proces op het binnenwater (p.14) *Verantwoordelijkheid komt nog 13 keer voor.*	*Capaciteit komt 10 keer voor.*
Prestatienormen landgerelateerde incidentbestrijding: [KNRM] (p.18) Prestatienormen strandbewaking: [Reddingsbrigade] (p.19) de basis prestatienormen zijn als volgt [Reddingsbrigade] (p.19) Prestatienormen watergerelateerde incidentbestrijding [Reddingsbrigade] (p.20) Prestatienormen watersnoodrampbestrijding: [Reddingsbrigade] (p.20)	De evaluatie van multidisciplinaire oefeninzet volgens een uniform evaluatiemodel; (p.7) Evaluatie na inzet Elk der partijen kan het initiatief nemen voor de evaluatie na inzet. (p.9) Het convenant wordt jaarlijks samen met de actielijst op initiatief van de VRHM door de partijen geëvalueerd. De eerst evaluatie zal plaatsvinden een jaar na ondertekening van dit document. (p.10)	Het Werken met Actiecentra maakt onderdeel uit van Project Waterrand. Een belangrijke constatering is dat bij waterincidenten veelal specifieke kennis en expertise benodigd is van partijen die niet dagelijks als "hulpverleningsorganisatie" functioneren. Deze expertise wordt samengebracht in het Actiecentrum Water en voert in opdracht van het ROT acties uit of geeft adviezen aan het ROT. (p.23)	De hieronder opgenomen zorgnormen worden door de Kustwacht, KNRM, Reddingsbrigades en gemeenten Noordwijk en Katwijk intern gehanteerd. In de toekomst zal in samenwerking met de VRHM verkend worden of hieromtrent wederzijdse afspraken gemaakt kunnen worden (p. 18) *Norm komt 13 keer voor.*	De Veiligheidsregio Hollands Midden voorziet in borging van de daadwerkelijke alarmering van RVRHM en KNRM via de GMK. Daarnaast levert de veiligheidsregio ondersteuning bij aanschaf van pagers, portofoons en mobilofoons. (p.9)
Dit betreft de jaarlijks overeengekomen oefenverplichtingen. (p.7)	Vaartuig(en) geschikt voor het bestemde vaargebied en geschikt voor de taakstelling. (p.19)	Financiële voorwaarden - Bij uitvoering van reguliere SAR-taken en maritieme hulpverlening en reguliere vormen van opleiding, training en oefening voor DAR vindt tussen partijen geen financiële verrekening plaats. Financiering van de reddingsbrigade geschiedt primair via de gemeente waarin zij primair actief zijn en via RN voor wat betreft rampeenheden; - Bij specifieke vormen van opleiding, oefening en training kan door partijen vooraf een vergoeding worden overeengekomen; (p.9)	Vanaf GRIP 1 staat de Kustwacht of OSC in contact met een SAR-liaison in het CoPI in het kader van informatie-uitwisseling en coördinatie; (p.8) *Informatie-uitwisseling komt nog 4 keer voor.*	
			Het in de rede ligt dat de veiligheidsregio's komen tot één uniform afsprakenkader [...] (p.4) *Afspraken komt nog 15 keer voor.*	

Tabel Bijlage 4.2 Duiding woorden in Convenant DARES Veiligheidsregio Hollands-Midden (concept 2012)				
Markt	**Staat**	**Civil Society**	**Markt en Staat**	**Staat en Civil Society**
Partijen dragen elk hun eigen kosten met betrekking tot de uitvoering van de afspraken uit dit samenwerkingsconvenant, tenzij anders wordt overeengekomen.		Partijen maken capaciteit vrij voor het gezamenlijk ontwikkelen van scenario's ten behoeve van opleiden, trainen en oefenen, het voorbereiden en evalueren van oefeningen en het implementeren van verbeterpunten.	De veiligheidsregio alarmeert DARES via de Landelijke Meldkamer Ambulance Zorg (LMAZ). Het LMAZ alarmeert volgens overeengekomen convenant de stichting DARES. Dit laatste is alleen het geval als de geleden schade een gevolg is van handelingen die op basis van dit convenant plaatsvinden. *Convenant komt nog 7 keer voor.*	Partijen maken capaciteit vrij voor het gezamenlijk ontwikkelen van scenario's ten behoeve van opleiden, trainen en oefenen,
			De verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio voor adequate communicatie tijdens rampen en crisissituaties; Conform het 'Regionaal Crisisplan' van de veiligheidsregio is de Brandweer verantwoordelijk voor het waarborgen van optimale verbindingen tussen de eenheden in het veld, de multidisciplinaire operationele organen [...]. De inzet van DARES voor het verzorgen van deze verbinding in de vorm radiocommunicatie valt daarmee in beginsel onder de leiding en verantwoordelijkheid van de hoogst leidinggevende van de brandweer, [...] De inzet van DARES voor het verzorgen van radiocommunicatie tussen burgers onderling of tussen burgers en lokale overheid is onder leiding en verantwoordelijkheid van de lokale overheid.	treden de partijen hiertoe met elkaar in overleg. waarna de partijen met elkaar in overleg treden.
			Ten behoeve van de meer concrete uitwerking van de afspraken in dit samenwerkingsconvenant wordt een actielijst opgenomen. [...] informatiekaart opgesteld, waarin de inzetmogelijkheden van DARES en operationele samenwerkingsafspraken worden omschreven. noodzakelijk acht wijzigingen in de afspraken binnen dit convenant aan te brengen	Partijen dragen zorg voor bekendmaking van dit convenant binnen hun organisaties en ondersteunen elkaar hierbij.

Tabel Bijlage 4.3 Duiding woorden in Convenant Bevolkingszorg Rode Kruis Veiligheidsregio Hollands-Midden				
Markt	**Staat**	**Civil Society**	**Markt en Staat**	**Staat en Civil Society**
Het Rode Kruis hanteert de volgende prijzen voor materiaal voor nachtopvang (p.14) Prijs per eenheid (p.14)	Partijen evalueren jaarlijks de samenwerking op in ieder geval de volgende onderdelen: a. rapportages en inzet van het Rode Kruis na elke ramp of crisis waarbij het Rode Kruis is ingezet, op te stellen door het Rode Kruis; b. rapportage van de geplande en uitgevoerde gezamenlijke oefeningen, op te stellen door de VRHM of Rode Kruis; c. de communicatie tussen Partijen. (p.6)	clustermanager Vrijwilligersmanagement en Nationale Noodhulp van het Nederlandse Rode Kruis (p.2) Activiteiten Vrijwilligersmanagement (p.11)	De betreffende gemeenten in de VHRM zijn in geval van een ramp of een crisis onder andere verantwoordelijk voor de opvang en verzorging (p. 2) Het Rode Kruis is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken die voortvloeien uit de module Algemene Ondersteuning en Opvang zoals nader uitgewerkt in Bijlage 2. (p.4) Verantwoordelijk komt nog 12 keer voor.	24/7 inzetbaar Kwaliteitsmanagement middels jaarlijkse interne audits (p.11)
Het Rode Kruis levert bovenstaande materialen op de door de opdrachtgever gewenste plaats en berekent hiervoor geen vervoerskosten(p.14)		De nationale verenigingen moeten autonoom blijven, opdat zij altijd kunnen handelen volgens de Grondbeginselen van het Rode Kruis (p.7).	Partijen wensen hun onderlinge afspraken over de ondersteuning door het Rode Kruis aan de Veiligheidsregio vast te leggen in onderliggende overeenkomst (p.2) dienen Partijen de nieuwe afspraken daarover vast te leggen en als addendum bij deze overeenkomst te voegen (p.5) Artikel 19 Vervanging eerdere afspraken (p. 8)	De opvang is passend bij de capaciteit van maximaal 200 personen. Indien meer dan 200 ligeenheden nodig zijn kunnen, afhankelijk van capaciteitsvragen elders, maximaal 1.200 extra ligeenheden worden geleverd met een langere levertijd dan 1,5 uur. (p.13)
Hieronder staat een beschrijving van de diensten, activiteiten, prestatie-indicatoren en randvoorwaarden van de overeengekomen module. De prestatie-indicatoren zijn overeenkomstig de indicatoren van het rapport 'Bevolkingszorg op orde 2.0 - eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak'. (p.10) *overeengekomen komt nog 6 keer voor.* *prestatie-indicatoren komt nog 3 keer voor.*		Kennis en expertise over de verschillende vormen van opvang, 1 of meerdere opvanglocaties en voor korte of langere duur, te delen (p.13)		Jaarlijks vindt ten minste eenmaal overleg plaats door of namens de directeur VHRM en de portefeuillehouder noodhulp van het bestuur van het district Hollands Midden van het Rode Kruis over de uitvoering van deze overeenkomst en daarvoor relevante beleidsontwikkelingen. (p.7) Planvorming Deelname aan landelijke en regionale overleg structuren *overleg komt nog 8 keer voor.*
Het Rode Kruis kan besluiten om, ten gunste van het behalen van de prestatie-indicatoren, na afstemming met de Veiligheidsregio, de wijze van uitvoering van modules te optimaliseren.		Het Rode Kruis is verantwoordelijk voor de werving, selectie en opleiding van vrijwillige hulpverleners Bevolkingszorg (p.4) Activiteiten Opleidings- en bijscholingsactiviteiten (p.11)		
		Onder hedendaagse bevolkingszorg wordt verstaan dat de bevolkingszorg aansluit op de behoefte van de maatschappij (p.15)		