

Het Rode Kruis in toekomstige crises



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

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2023

Auteurs	L. van der Varst (NIPV), S. Broeders (NIPV), K. Boersma (VU) en J. Wolbers (UL)
Contactpersoon	Laurens van der Varst
Opdrachtgever	Rick Hollander en Anouk Ros, Rode Kruis
Contactpersoon	Sophie Reijnders, Rode Kruis
Datum	30 juni 2023
Foto's	Rode Kruis

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

Inhoud

	Inleiding	4
1	Toekomstige crises	7
1.1	Nieuwe, langduriger crises	7
1.2	Clustercrises en verknoopte crises	8
1.3	Klimaat gerelateerde crises	8
1.4	Meer crises, meer menselijke nood	9
2	De thema's voor preparatie op crises	10
2.1	Herkenbare positie in het stelsel	10
2.2	Veerkrachtige projectorganisatie	11
2.3	Goede relaties met crisispartners	12
2.4	Mensen, materieel en middelen	13
2.5	Communicatie	14
3	Overkoepelende bevindingen en adviezen	15
3.1	Waardevolle plek Rode Kruis in hulpverlening en crisisbeheersing, nu en in de toekomst	15
3.2	Het menselijk gezicht in de risico- en crisisbeheersing	16
3.3	Anticiperen op toekomstige crises	17
3.4	Ondersteuning kwetsbare groepen	17
	Literatuurlijst	18

Inleiding

Achtergrond: het Rode Kruis in Nederland

We kennen het Rode Kruis van de EHBO-vrijwilligers op evenementen zoals de Nijmeegse Vierdaagse, van internationale beelden waar het internationale Rode Kruis hulp biedt aan slachtoffers van natuurrampen en als een van de deelnemende hulporganisaties aan GIRO555. Het Rode Kruis zelf ziet als zijn verantwoordelijkheid:

- > De meest kwetsbaren in het vizier hebben.
- > Op basis van de noden van de meest kwetsbaren actie ondernemen, variërend van het bieden van concrete hulp tot aandacht vragen en pleit bezorgen.¹
- > Hulpverlening aan mensen die slachtoffer zijn van een gewapend conflict, ramp of een andere calamiteit.
- > Opsporen van vermiste personen en herstellen van contact tussen familieleden die van elkaar gescheiden zijn als gevolg van een conflict of ramp.
- > Het voorkomen van vermissingen en het verschaffen van opheldering over het lot van vermiste personen.

Het Rode Kruis richt zich op het bieden van hulp gericht op het beperken van de gevolgen van nood en het versterken van de zelfredzaamheid van mensen. Daarbij heeft hulp altijd een tijdelijk karakter om te voorkomen dat er een afhankelijkheidsrelatie ontstaat tussen een individu en de hulp vanuit de organisatie.² Het Rode Kruis vervult zijn taken vanuit een *auxiliaire* rol, dat willen zeggen: aanvullend op de overheid. Ook ondersteunt het Rode Kruis de multidisciplinaire regionale crisisorganisatie. Daarbij ligt zijn focus op de ondersteuning van Bevolkingszorg en op ondersteuning met noodhulpteam binnen de Grootschalige Geneeskundige Bijstand. Bevolkingszorg richt zich onder andere op het geven van voorlichtingen aan de bevolking, op opvang en verzorging, nazorg en op slachtofferregistratie.

Daarbij beschikt het Rode Kruis over een netwerk van (getrainde) vrijwilligers die, zowel tijdens crises als in reguliere situaties, ingezet kan worden voor onder meer hulpverlening, opvang van migranten en het zoeken naar vermiste personen. Met Ready2Help, het burgerhulpnetwerk van het Rode Kruis, kan een burger zich vrijwillig inzetten op oproepbasis wanneer extra handen nodig zijn. Daarnaast is het Nederlandse Rode Kruis onderdeel van de Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging, bestaande uit 192 nationale verenigingen, de IFRC en de ICRC.³ Dit betekent voor de Nederlandse organisatie dat ze gebruik kan maken van de expertise en ervaring met humanitaire acties vanuit andere landen en medewerkers. Dit opent kansen en versterkt de complementaire waarde van de kennis en kunde waarmee het Rode Kruis positie kan innemen in het crisisbeheersingsdomein.

¹ Strategie 2021-2025, p.8-9.

² Strategie 2021-2025, p.13.

³ IFRC: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies/ ICRC: International Committee of the Red Cross

Het Rode Kruis is de afgelopen jaren met regelmaat ingezet tijdens crisissituaties. Enkele recente voorbeelden zijn:

- > de coronacrisis
- > het hoogwater in Limburg
- > het treinincident bij Voorschoten.

Strategie 2021-2025

In 2021 is de nieuwe strategie 2021-2025 opgesteld. Centraal daarin staan de zeven basislevensbehoeften:

- > voedsel
- > water
- > een dak boven het hoofd
- > een menswaardig veilige plek
- > de juiste medische en psychosociale hulp
- > de mogelijkheid om te voorzien in de basale persoonlijke hygiëne
- > weten waar je naasten zijn en hoe het met ze is.⁴

Deze basislevensbehoeften zijn het vertrekpunt waarop de plannen van het Rode Kruis voor de komende jaren zijn gebaseerd. De strategie heeft als belangrijkste ambitie mensen in nood of in dreigende nood te (blijven) helpen. Het Rode Kruis heeft, kijkend naar de veranderende wereld, de ambitie om middels een meer wendbare organisatie in te spelen op de ontwikkelingen in de samenleving.⁵

Programma versterking Crisisbeheersing

Het Rode Kruis is hard aan het werk om de hulpverlening en eigen crisisorganisatie door te ontwikkelen en de aansluiting met de regio's en het Rijk te versterken om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de rampen en crises van de toekomst, zo geeft Heleen van den Berg aan.⁶ In januari 2023 is het Rode Kruis daarom gestart met het 'Programma versterking crisisbeheersing'. Het streven is om de crisisorganisatie toekomstbestendig maken om in de komende jaren effectief op verschillende typen crises te kunnen reageren en een betrouwbare samenwerkingspartner binnen het veiligheidsdomein te zijn. Bouwstenen van het versterkingsprogramma zijn onder meer:

- > de belastbaarheid van de crisisorganisatie
- > scenariodenken en crisiscommunicatie
- > besluitvormingslijnen
- > interne en externe informatievoorziening / informatiemanagement / ICT
- > netwerkmanagement.⁷

Aanleiding, doel en aanpak

Het Rode Kruis heeft de Vakgroep Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd een adviesrapport op te stellen over de positie van het Rode Kruis in hulpverlening en crisisbeheersing, nu en in het licht van toekomstige crises. Dit rapport is opgesteld door Laurens van der Varst (NIPV) en Saskia Broeders (NIPV), in samenwerking met Kees Boersma (VU) en Jeroen Wolbers (Universiteit Leiden). De onderzoekers hebben gebruikgemaakt van bestaande evaluatierapporten en documenten

⁴ Strategie 2021-2025, p.16.

⁵ Strategie 2021-2025, p.27.

⁶ <https://platformvoorcrisismanagement.nipv.nl/toekomstverkenning-crisisbeheersing-en-brandweer/stelling>

⁷ Programmaplan Versterking Crisisbeheersing, 31-1-2023, p. 11-12.

van het Rode Kruis, zoals de Strategie 2021-2025. Tevens zijn achtergrondgesprekken gevoerd met de lector en decaan Crisisbeheersing van het NIPV. Er heeft geen aanvullend onderzoek plaatsgevonden.

Uitgangspunt bij het opstellen van dit adviesrapport waren onderstaande richtinggevende vragen:

- > Welke positie neemt het Rode Kruis in het crisisbeheersingsdomein van Nederland in en hoe kan het Rode Kruis die positie versterken?
- > Hoe zien in de ogen van het NIPV de crises van de toekomst eruit waar het Rode Kruis een rol in kan spelen?
- > Hoe kan het Rode Kruis zich voorbereiden op toekomstige crises?

Belangrijkste bevindingen

Hieronder volgen kort samengevat onze belangrijkste bevindingen.

Onze overkoepelende bevindingen:

1. We zien een waardevolle plek voor het Rode Kruis in hulpverlening en crisisbeheersing, nu en in de toekomst.
2. Het Rode Kruis vertegenwoordigt het menselijk gezicht binnen de risico- en crisisbeheersing. Die humaniteit is essentieel in de zorg voor kwetsbare slachtoffers van crises.
3. Anticiperen op toekomstige crises. Het Rode Kruis kan juist bij langdurige en impactvolle crises een bijdrage aan hulpverlening kan leveren. De ingezette Versterkingsoperatie Crisisbeheersing legt de juiste prioriteiten om op deze toekomstige crises te anticiperen.
4. Ondersteunen van kwetsbare groepen. Bijdragen aan verminderen van structurele kwetsbaarheden en bevorderen van zelfredzaamheid zien wij als een betekenisvolle en benodigde aanvulling op acute noodhulp.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 reflecteren we op de crises van de toekomst en benoemen we enkele implicaties van dergelijke crises voor het Rode Kruis. In hoofdstuk 2 benoemen we vijf thema's waarop het Rode Kruis zich moet oriënteren en prepareren in het licht van toekomstige crises. Daarbij identificeren we telkens aandachtspunten en ontwikkelrichtingen. Hoofdstuk 3 bevat onze overkoepelende bevindingen en adviezen.

1 Toekomstige crises

Dit hoofdstuk handelt over de crises van de toekomst en gaat in op de vraag wat deze crises betekenen voor het Rode Kruis.

1.1 Nieuwe, langduriger crises

Naast flitsrampen manifesteren zich in Nederland inmiddels andersoortige crises, zoals de stikstofcrisis, klimaatverandering, de woningcrisis en de crisis rondom vluchtelingen en asielzoekers. Deze grenzeloze en/of sluimerende crises hebben eigen uitingsvormen én terugkerende patronen; ze hebben een:

- > lange duur
- > grensoverschrijdend karakter, dat wil zeggen: effecten op meerdere beleidsdomeinen
- > wisselend tijds tempo (intense en meer rustige periodes wisselen elkaar af)
- > grotere complexiteit door versnipperde regie, kennis en verantwoordelijkheid (zie: Boin et al., 2021).

Daarnaast leiden ze tot maatschappelijke onrust en polarisatie.

Tijdens langdurige crises wordt het onderscheid tussen verschillende crisisfasen (pre-crisis, acute fase, nasleep) diffuser.⁸ Er lijkt eerder sprake van een meer permanente 'lauwe fase'. Het zijn deze 'crises zonder duidelijk begin en eindpunt' die een andere aanpak vergen, niet alleen van veiligheidsregio's, maar ook van andere betrokken partijen zoals vakdepartementen, gemeenten en het Rode Kruis. Deze aanpak zou meer procesmatig en systemisch moeten zijn, maar daarop zijn het bestaande crisisstelsel, de organisaties en mensen die er deel van uitmaken nog minder goed toegerust.⁹

Dit soort crises blijven niet beperkt tot één regio of gemeente en hebben al snel landelijke maatschappelijke effecten. Dit bleek onder andere nadrukkelijk tijdens de coronacrisis waarin we als we plots te maken kregen met een wereldwijde crisissituatie die jaren achtereen voortduurde. De crisis vroeg veel van de zorg, van de crisismanagers en van de overig hulpverlening, zo ook het Rode Kruis.^{10, 11} In dergelijke situaties (grensoverschrijdende karakter, effecten op meerdere beleidsterreinen en leefgebieden, lange duur) kan het bevorderen van maatschappelijke en organisatorische veerkracht een belangrijke aanvulling zijn op het bestaande crisismanagement.¹² Zie paragraaf 2.2 voor een verdere uitwerking van het thema 'de veerkrachtige projectorganisatie'.

⁸ Williams, et.al. (2017), Organizational Responses to Adversity: Fusing Crisis management and Resilience Research Streams.

⁹ Varst, L. van der, Berger, E. & Gaspar, V. (2022). [Toekomstverkenning crisisbeheersing: Wendbare crisisbeheersing: wener maar aan](#), NIPV.

¹⁰ Rode Kruis. (2022). Eindevaluatie COVID-19 hulpverlening binnen het Nationaal Actieplan Koninkrijk der Nederlanden. Maart 2020 tot en met juni 2022.

¹¹ Van der Varst et al. (2022). Evaluatie van de crisisorganisatie van het Rode Kruis tijdens COVID-19.

¹² Boin et al. (2020), Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises.

1.2 Clustercrises en verknoopte crises

De nieuwe crises komen niet in de plaats van flitsrampen, maar stapelen zich bovenop de reguliere incidenten en (mini)crises. Tijdens de coronacrisis speelde bijvoorbeeld ook de vluchtelingenopvang, was er een groeiende vraag naar voedselhulp en vroeg ook het hoogwater in Limburg om helpende handen en opvang en materiaal¹³ – en dat alles nog naast de gebruikelijke kortdurende incidenten. Een dergelijke stapeling van crises wordt ook wel treffend ‘clustercrises’ genoemd.¹⁴

Meerdere, tegelijkertijd optredende crises kunnen een risico vormen voor de maatschappelijke veiligheid en gezondheid en zullen dan ook de aandacht van hulpdiensten en noodhulporganisaties opeisen. Dat crises niet netjes achtereenvolgend verlopen betekent voor een organisatie als het Rode Kruis dat het de mogelijkheden en middelen moet spreiden. Een ander verschijnsel van de huidige crises is, dat ze onderling verweven zijn. Deze zogenaamde ‘verknoopte crises’ vergroten de complexiteit, wat het treffen van effectieve maatregelen door instanties bemoeilijkt en zorgt voor een permanent hoge crisisdruk.¹⁵ Bijkomend gevaar vormt de tirannie van de actualiteit, het aan de oppervlakte bestrijden van incidenten, zonder aandacht voor de lange termijn en onderliggende (structurele) oorzaken.

1.3 Klimaat gerelateerde crises

Het exact voorspellen van de prevalentie en de impact van toekomstige crises is, op grond van de beschikbare informatie, lastig. Niettemin is er wel degelijk een aantal crises waarvan kan worden aangenomen dat het risico erop groter is geworden. Meest in het oog springend zijn klimaatgerelateerde crises en rampen. Denk hierbij aan:

- > verdroging
- > wateroverlast
- > hittestress
- > natuurbranden
- > stormen
- > verlies van biodiversiteit.¹⁶

Zo wees een onderzoekconsortium er onlangs op dat een groter deel van Nederland geconfronteerd zal worden met meer natuurbranden. Waar dat natuurbrandrisico zich voorheen vooral in de lente voordeed, zal in de toekomst ook in de zomer (langdurig) sprake zijn van een (hoog) risico. De toename van het aantal branden, gepaard met een verdere verdichting van Nederland, leidt tot een hoge kans op natuurbranden met veel impact op gezondheid, welzijn, natuur en economie.¹⁷

¹³ Rode Kruis. (2021). Evaluatie Crisis Management Plan Hulpverlening tijdens watersnood in Limburg. 13 tot en met 20 juli 2021.

¹⁴ Trendrede 2022 (2022): https://www.trendrede.com/wp-content/uploads/2022/12/Trendrede-2022_5_12_22002-def-1.pdf

¹⁵ Varst, L. van der, Berger, E. & Gaspar, V. (z.d.). *Toekomstverkenning crisisbeheersing: een wendbare crisisbeheersing*.

¹⁶ Lakerveld, J. V., Wolbers, J., Zonneveld, A., Matthys, J., & Akerboom, M. (2020). State of the art crisisbeheersing-fase 2. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3012/3049-state-of-the-art-crisisbeheersing-fase-2-volledige%20tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁷ Verhoeven, B., van Marle, M., Hazebroek, H., Stoof, C., Siegmund, P., Brouwer, N., ... & Sluijter, R. (2023). Natuurbrandsignaal'23. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/04/20230123-NIPV-Natuurbrandsignaal-23.pdf>.

Natuurbranden, hitte en wateroverlast zijn allerlei gevolgen van een extremer wordend klimaat. Volgens het KNMI kunnen we ervan uitgaan dat bovengenoemde situaties zich vaker zullen voordoen.¹⁸ Dit betekent, dat de druk op de hulpdiensten toeneemt. Ook de sluimerende klimaatcrisis vraagt dus steeds vaker om actie van de hulpdiensten zoals het Rode Kruis.

1.4 Meer crises, meer menselijke nood

Crises kunnen structurele kwetsbaarheden in de samenleving plotseling blootleggen.¹⁹ Daar komt dat crises reeds bestaande breuklijnen in de samenleving versterken: kwetsbare sociale groepen worden in vergelijking met andere groepen onevenredig hard geraakt.¹⁰ De verwachting is, dat als zich de komende jaren meer én langduriger crises voordoen, meer mensen in nood en armoede terecht komen. Een verwachting die, ook met het oog op verslechterende economische omstandigheden, door het Rode Kruis wordt onderkend.¹¹

De principes uit de internationale 'Code of Conduct' voor noodhulp vormen een waardevolle leidraad voor het nadenken over de manier waarop de ondersteuning aan kwetsbare groepen vormt dient te krijgen, ook in Nederland. Denk hierbij aan zaken zoals aansluiten van hulp bij specifieke hulpbehoeften, speciale aandacht voor kwetsbaren zoals ouderen, de allerarmsten en alleenstaande moeders, het actief betrekken van slachtoffers bij hulpverlening, verminderen van kwetsbaarheid en verkleinen van de kans op herhaling.

Uit de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk moeten we meenemen dat we in de crisisbeheersing voor grote uitdagingen staan. We zien voortkomend uit de huidige maatschappij en ontwikkelingen nieuwe soorten crises, de langdurige en sluimerende crises, en moeten daarnaast rekening houden met een stapeling van gebeurtenissen. Dat heeft consequenties voor alle actoren die zich in de crisiscontext bevinden, zo ook voor het Rode Kruis. Het Rode Kruis verricht op tal van genoemde terreinen al waardevolle activiteiten. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop het Rode Kruis zijn positie binnen de hulpverlening naar de toekomst toe kan versterken.

¹⁸ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/knmi-klimaatscenario-s>.

¹⁹ Hornis en Steur (2023).

2 De thema's voor preparatie op crises

Op basis van onze ervaringen en crisisexpertise onderscheiden we zes thema's waarop het Rode Kruis zich moet oriënteren en prepareren in het licht van toekomstige crises. Daarbij benoemen we telkens aandachtspunten en geven aanbevelingen.

2.1 Herkenbare positie in het stelsel

Wij zien een belangrijke positie voor het Rode Kruis als bijstandsverlener in hulpverlening en crisisbeheersing in Nederland. Doordat het Rode Kruis optreedt als pleitbezorger voor de meest kwetsbaren in de samenleving, belichamen de medewerkers van het Rode Kruis het humane gezicht van de hulpverlening. Die humaniteit, dat menselijke gezicht, is juist bij crises essentieel.

Het Rode Kruis vormt een constructieve partner van professionele hulpdiensten, kan snel vrijwilligers en beroepskrachten mobiliseren (en beschikt daarmee over organisatorische veerkracht) en is zeer hulpvaardig. Daarmee kan het waar hulp nodig is echt iets betekenen. De nieuwe strategie, uitgaande van zeven basislevensbehoeften, is in het licht van toekomstige crises juist en passend. Aandachtspunten daarbij zijn: het echt doorleven van de strategie binnen de eigen crisisorganisatie en onder vrijwilligers, de bekendheid van deze missie onder landelijke en regionale (crisis)partners en een mogelijke concurrentie met andere hulpaanbieders zoals de Voedselbank.

Voor het Rode Kruis kan het interessant zijn te verkennen hoe het zijn rol ziet in relatie tot spontane vrijwilligheid en sociale initiatieven. Gelet op zijn uitgebreide ervaring op het vlak van vrijwilligheid heeft het Rode Kruis andere crisispartners zoals veiligheidsregio's en gemeenten, unieke expertise te bieden. Denk aan: mobiliseren en coördineren van vrijwilligers, bereiken en ondersteunen van kwetsbaren, bemiddelen tussen formele instanties en burgerinitiatieven. Vraag is of het Rode Kruis (en partijen waarmee het in de hulpverlening samenwerkt) voor zichzelf op dit vlak een rol ziet, bijvoorbeeld als 'gatekeeper'²⁰ of 'boundary spanner'²¹. In de rol van gatekeeper, zou het Rode Kruis als centraal loket kunnen fungeren waar burgerinitiatieven en hulpaanbod binnenkomen, waarbij het Rode Kruis zorgt voor het matchen van het hulpaanbod aan maatschappelijke behoeften. In de rol van boundary spanner zou het Rode Kruis richting andere hulpverleningsinstanties een rol kunnen vervullen in de coördinatie van hulp aan slachtoffers.

20 Gatekeeper: Een organisatie die wordt gezien als een belangrijk knooppunt binnen een netwerk en als toegangspoort.

21 Boundary spanning: het bruggen leggen tussen organisaties die elkaar moeilijk kunnen vinden of ook drempels ervaren in het vinden van elkaar.

Bij het positioneren van het Rode Kruis binnen toekomstige crises kunnen zich meerdere dilemma's voordoen. Voor het Rode Kruis is het belangrijk zich zeer bewust te zijn van deze dilemma's en zich hiervan, in zijn optreden, rekenschap af te leggen. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- > In een gepolitiseerde crisis stappen, waarbij eigen kernwaarden zoals neutraliteit en onpartijdigheid in het geding raken, wat tot tegenstellingen binnen het eigen vrijwilligersnetwerk kan leiden.
- > Tijdens crises verantwoordelijkheden en taken van andere partijen op zich nemen, waarbij onderlinge rivaliteit tussen instanties optreedt en onduidelijkheid ontstaat over formele taken en verantwoordelijkheden van crisisbestrijders.
- > Een langdurig beroep doen op de inzet van professionele krachten en vrijwilligers, waardoor reguliere werkzaamheden en fysieke en mentale veerkracht van personeel onder druk komen te staan.

De positie van het Rode Kruis als onderdeel van het internationale IFRC netwerk en zijn uitgebreide netwerk van vrijwilligers geven de organisatie een sterke informatiepositie. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de noden van kwetsbare groepen, over kennis en expertise vanuit de humanitaire hulpverlening en gevaren van klimaatverandering of opkomende ziektes. Deze informatiepositie kan het Rode Kruis inzetten voor signaleren en agenderen bij beleidsmakers en crisistafels. Hier zal paragraaf 2.5 verder op ingaan. Voor een verdere versterking van de hulpverlening en crisisbeheersing kan, in onze optiek, het IFRC netwerk meer worden gebruikt. Hierbij kan gedacht worden aan:

- > Het toepassen van 'needs assessments' tijdens langdurige crises in Nederland;
- > 'Early warning, early action' (geïnspireerd op het 510 initiatief)
- > Delen of ontwikkelen van best practices bijvoorbeeld op het gebied van scenarioplanning.
- > Schakelen en coördinatie van hulp aan slachtoffers tussen overheid, ngo's en lokale bevolking; een platform voor hulpcoördinatie.

2.2 Veerkrachtige projectorganisatie

Langdurige inzet tijdens een (reeks van) crises doet een groot beroep op de crisisorganisatie (benodigde capaciteit, bemensen van crisisteam, op- en afschalen) en bedreigt reguliere beleidsprocessen (Varst, Domrose & Luesink, 2022). Op deze enorme organisatorische uitdaging is géén eenvoudig antwoord te geven. Wel kan aan een aantal ontwikkelrichtingen gedacht worden:

- > Inrichten van zeer compacte crisisteam, met een goed getrainde kernbezetting.
- > Interne 'crisisdruk' verminderen door een lagere overlegfrequentie en eenvoudiger crisisorganisatie (minder teams, minder hiërarchische lagen).
- > Sneller overstappen van 'crisis' naar 'normale modus', inclusief bijpassende gemandateerde projectorganisatie. Dat houdt in: nadenken over afschaling (criteria, procedures), zorgen voor een goede informatiepositie, monitoring en beeldvorming, scenariodenken.
- > Selectief en terughoudend optreden: niet bij elke crisis actief worden, maar selectiever te werk gaan. In welke situaties kan, met beperkte inspanning, de meeste impact worden gerealiseerd?
- > Selectieve noodhulp voor de meest kwetsbare groepen en personen (en niet voor alle gedupeerden). Dat betekent: voortdurende monitoring, prioriteitstelling.

- > Meer inzetten op 'planbare crises', zoals terugkerende hittestress of langdurige droogte.
- > Meer focus op structurele preventie gericht op zelfredzaamheid van kwetsbare groepen (generieke preventie); minder op acute noodhulp tijdens crises.

Aanvullend kan het versterken van *organisatorische veerkracht* een interessante ontwikkelrichting zijn. Organisatorische veerkracht wordt als een manier gezien om het uithoudingsvermogen te versterken van organisaties die geconfronteerd worden met crises. Dan gaat het over het meer generieke vermogen van het Rode Kruis om te anticiperen op ontwikkelingen en crises in de externe omgeving.

Qua capaciteiten kan gedacht worden aan:

- > de opbouw van financiële reserves ('slack')
- > ruimte maken binnen de organisatie voor het opbouwen van cognitieve, emotie-regulatie en relationele vermogens (visie, sterke waarden, sense of purpose, vertrouwensrelaties)
- > het inrichten van de interne governance gebaseerd op High Reliability Organization-principes.²²

Ook overcapaciteit en een verplichte verlofperiode voor medewerkers die (langdurig) zijn ingezet tijdens een crisis kan bijdragen aan veerkracht.²³

Een effectieve crisisorganisatie beschikt over een heldere missie, taken en verantwoordelijkheden en werkt met voorspelbare procedures voor beeld- en besluitvorming. Daarnaast speelt het vakmanschap van sleutelfunctionarissen een belangrijke rol, denk aan leiders van crisisteam, informatiemanagers, communicatieadviseurs en vertegenwoordigers van het Rode Kruis in externe crisisonderleggen. Crisisleiders bijvoorbeeld, zullen enerzijds vrij directief moeten optreden in de acute fase (missie, doelen en taken, procedures helder communiceren) en juist teamleren en constructief conflict centraal moeten stellen zodra de crisis in rustiger vaarwater is.²⁴ Investeren in de kennis en kunde van dergelijke crisisfunctionarissen is een pré, bijvoorbeeld door gerichte werving en selectie, opleiding en opdoen van praktijkervaring.

2.3 Goede relaties met crisispartners

De nieuwe crises benadrukken de noodzaak voor een goede relatie met partners vanwege onder andere de complexiteit en het grensoverschrijdende karakter. In een situatie van versnipperde regie en verantwoordelijkheid zullen partijen met elkaar op zoek moeten welke bijdrage zij kunnen (en bereid zijn te) leveren aan de crisisaanpak.

De coronacrisis heeft duidelijk gemaakt dat de bijdrage van het Rode Kruis aan de beheersing van een grootschalige crisis breder kan zijn dan wat men vóór 2020 dacht.²⁵ De organisatie heeft zich in de crisis bewezen als een betrouwbare partner die altijd kan worden benaderd voor hulpvragen. Niettemin heeft het Rode Kruis tijdens crises en rampen géén structurele plek aan landelijke en regionale crisistafels.

Een organisatie die auxiliair werkt kan een verandering in haar organisatiestrategie niet los zien van de context waarin zij zich begeeft. Het Rode Kruis wil door op alle niveaus beter

²² Williams, et.al. (2017), Organizational Responses to Adversity: Fusing Crisis management and Resilience Research Streams.

²³ Hornis en Steur (2023), Crisis in de polder. Handelingsperspectieven voor een overheid in permanente crisismodus.

²⁴ Van der Haar, Koeslag, Euwe en Segers (2017).

²⁵ Varst et al. (2022). Evaluatie van de crisisorganisatie van het Rode Kruis tijdens COVID-19. p. 19.

samen te werken zijn hoofddoelen adequaat verwezenlijken²⁶, waarbij het zijn eigen keuzes maakt, maar altijd in overleg met zijn partners²⁷. Die dialoog is van belang, zodat partners weten wat zij tijdens een crisis van het Rode Kruis kunnen (en mogen) verwachten. Tot slot ligt voor de organisatie mogelijk een kans een coördinerende rol in de hulpverlening op te pakken, niet alleen richting burgerinitiatieven maar ook richting andere hulpverleningsorganisaties.

Denkbare ontwikkelingsrichtingen zijn:

- > Blijven communiceren met de partners in het crisisdomein om te voorkomen dat men in elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden treedt en/of er verwarring ontstaat over de rol van het Rode Kruis in het crisisstelsel.
- > De strategische dialoog opzoeken met het ministerie van Justitie en Veiligheid en veiligheidsregio's over de vertegenwoordiging van het Rode Kruis binnen de landelijke en regionale crisisstructuur, bijvoorbeeld in de vorm van 'Rode Kruis-liaisons' (naar analogie van de Defensie-liaison).
- > Uitvoeren van een stakeholderanalyse om inzicht te krijgen in welk soort crisisnetwerken het Rode Kruis terecht kan komen (vaak namelijk gelegenheidscoalities, afhankelijk van het type crisis).
- > Een duidelijk hulpaanbod tijdens crises aanbieden en communiceren naar partners (inclusief begrenzing van het hulpaanbod en het creëren van heldere verwachtingen over de eigen inzet), zodat crisispartners weten welke concrete bijdrage het Rode Kruis kan leveren. Betrek hierbij ook de coördinerende rol die het Rode Kruis kan spelen binnen het netwerk van humanitaire organisaties.
- > Het meenemen van de partners in belangrijke ontwikkelingen binnen het Rode Kruis, ontwikkelingen zoals de herziene strategie, om het gevoel te voorkomen op iemands stoel te gaan zitten.
- > Positioneren van accounthouders bij belangrijke crisispartners (voor inventarisatie en afstemming over ondersteuningsverzoeken).

2.4 Mensen, materieel en middelen

Eén van de krachten van het Rode Kruis is het vermogen om in korte tijd veel vrijwilligers te mobiliseren en in te zetten voor hulpverlening. De medewerkers en vrijwilligers staan met de voeten in de klei en hebben zicht op de samenleving tot op lokaal niveau. Met het oog op toekomstige crises ontstaan voor vrijwilligers zowel kansen als mogelijke uitdagingen.

Zoals eerder al genoemd, onder andere in paragraaf 2.1, zijn er de volgende aandachtspunten die directe impact hebben op het vrijwilligerskorps van de organisatie:

- > Een langdurig beroep doen op de inzet van beroepskrachten en (getrainde) vrijwilligers, waardoor reguliere werkzaamheden en fysieke en mentale veerkracht onder druk komen te staan.
- > In een gepolitiseerde crisis stappen, waarbij eigen kernwaarden zoals neutraliteit en onpartijdigheid in het geding raken, wat tot tegenstellingen of onenigheid binnen het eigen vrijwilligersnetwerk kan leiden.

²⁶ Strategie 21-25, p.35

²⁷ Strategie 21-25, p. 3

Verder is het doordenken van de gevolgen van vergrijzing en diverser worden van de samenleving op het vrijwilligerskorps van belang. De uitdaging zal zijn om ook een 'nieuwe generatie vrijwilligers' (jong, divers) aan de organisatie te binden, zodat het netwerk een representatieve afspiegeling van de samenleving vormt. Dat komt het draagvlak en de effectiviteit van de hulpverlening naar verwachting ten goede.

Denkbare ontwikkelrichtingen zijn:

- > Lokale vrijwilligers en beroepskrachten kunnen een belangrijke rol spelen om als vertegenwoordigers van de landelijke organisatie een regionale en lokale bijdrage te leveren aan het versterken van het netwerk van overheid, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven.²⁸
- > Matchen van aanwezige kennis en kunde binnen de (getrainde) vrijwilligers en aanvullend benodigde expertise in het licht van toekomstige crises, zoals hittestress.
- > Verkennen van de vraag (samen met veiligheidsregio's) of het Rode Kruis een rol kan (en wil) spelen in de coördinatie van spontane vrijwilligers en burgerhulp tijdens crises.
- > Onderzoeken of en op welke manier het Rode Kruis richting andere hulpverleningsinstanties een rol kan vervullen in de coördinatie van hulp aan slachtoffers; platform voor hulpcoördinatie.
- > Werven van een nieuwe generatie vrijwilligers (jong, divers).

2.5 Communicatie

Het Rode Kruis zet in op noodhulp, maar streeft tevens naar het bevorderen van zelfredzaamheid en veerkracht. Wij onderschrijven het belang van investeren in generieke preventie: hoe kunnen structurele kwetsbaarheden in de samenleving worden verminderd? Anders geformuleerd: hoe kan het Rode Kruis, samen met de overheid en maatschappelijke organisaties, kwetsbare groepen weerbaarder maken? Dat stelt deze groepen in staat, ongeacht het type crisis dat hen raakt, sneller te herstellen van de financiële, emotionele en gezondheidseffecten van rampen. Daarbij hoort mogelijk ondersteuning van gedupeerden van crises zoals de Toeslagenaffaire of watersnood in Limburg, tijdens de lange nasleep bij.

Op het gebied van risico en crisiscommunicatie zien wij mogelijkheden voor het Rode Kruis:

- > Inzet van (risico)communicatie voor preventie en het bevorderen zelfredzaamheid en veerkracht.
- > In de communicatie bijdragen aan betekenisgeving tijdens crises²⁹, vanuit de eigen informatiepositie en gedreven door de eigen kernwaarden.
- > Gebruiken van 'framing power' voor het signaleren en agenderen van zorgelijke ontwikkelingen, kwetsbaren die in de knel komen of mogelijke crisisscenario's.
- > 'Disaster diplomacy', pleit bezorgen aan landelijke en regionale crisistafels voor kwetsbare groepen in de samenleving (stille diplomatie).

²⁸ Platform voor Crisis Management. (2023). Juist in de nasleep van een ramp is er meer verbinding nodig. Platform voor Crisis Management. Editie 7. [Stelling - Toekomstverkenning Crisisbeheersing en Brandweer \(nipv.nl\)](#)

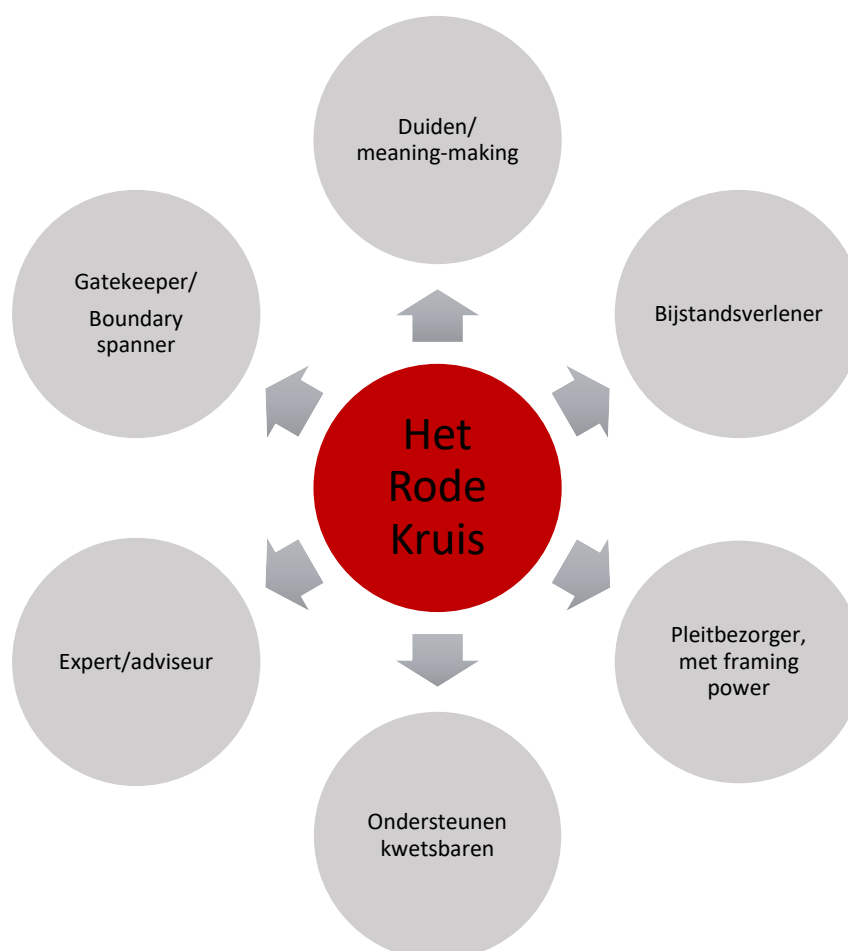
²⁹ In crisisjargon: 'sense & meaning making'.

3 Overkoepelende bevindingen en adviezen

In dit hoofdstuk presenteren we onze overkoepelende bevindingen en adviezen.

3.1 Waardevolle plek Rode Kruis in hulpverlening en crisisbeheersing, nu en in de toekomst

Wij zien een belangrijke plek voor het Rode Kruis als bijstandsverlener in hulpverlening en crisisbeheersing in Nederland. De beroepskrachten en (getrainde) vrijwilligers van het Rode Kruis verlenen momenteel op tal van terreinen ondersteuning en noodhulp. Met die ondersteuning (mensen, materieel en middelen) levert het Rode Kruis een essentiële bijdrage aan de zorg voor (kwetsbare) gedupeerden van incidenten en crises. Bezien vanuit het crisisstelsel is het niet meer dan logisch die unieke positie beter te verankeren. In het licht van meer structurele crises is het voor het Rode Kruis belangrijk, denken wij, alert te blijven op het uitgangspunt van auxiliariteit. In de hulpverlening en ondersteuning van kwetsbaren werkt het Rode Kruis aanvullend op de overheid.



Mogelijke rollen die het Rode Kruis kan vervullen binnen het stelsel van hulpverlening en crisisbeheersing:

- > Bijstandsverlener (mensen, middelen, materieel)
- > Expert op het gebied van het verschaffen van internationale noodhulp en adviseur in regionale en landelijke crisisteams.
- > De duider / 'meaning-maker'.
- > Pleitbezorger voor hulpbehoevenden en de meest kwetsbaren in de samenleving met 'framing power'.
- > 'Gatekeeper' en 'boundary spanner' op het gebied van spontane vrijwilligheid en als platform voor hulpcoördinatie richting andere hulpverleningsinstanties.
- > Ondersteunen kwetsbare groepen.

Een aantal van die rollen zijn reeds uitgekristalliseerd zoals bijstandsverlener; andere rollen zoals adviseur, duider en gatekeeper nog minder. Ook zien we dat de aansluiting van het Rode Kruis op regionale en landelijke crisisstructuren (nog) niet vanzelfsprekend is. Betere en meer vanzelfsprekende vertegenwoordiging van het Rode Kruis binnen het Nederlandse crisisstelsel kan een impuls geven aan de kwaliteit van hulpverlening en crisisbeheersing. Voorbeelden: een betere beeld- en oordeelsvorming door het verrijken van situatiebeelden, stelselmatig aandacht vragen voor kwetsbare groepen en de menselijke maat, het leveren van capaciteit en specifieke expertise.

Adviezen

- > Om de verschillende rollen goed te kunnen vervullen, zouden ze verder verkend moeten worden, evenals de benodigde randvoorwaarden. Het Rode Kruis is hierbij namelijk ook afhankelijk van partnerorganisaties: zij moeten het Rode Kruis een bepaalde positie, bijvoorbeeld als platform voor coördinatie van hulp of de rol als noodhulpexpert, ook gunnen en daarvan de meerwaarde zien.
- > Ga de dialoog aan met strategische samenwerkingspartners, waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) over structurele vertegenwoordiging binnen het crisisstelsel. Daarbij hoort een voortdurend gesprek met partners, waarin de eigen missie en noodhulpstrategie actief worden uitgedragen.
- > Tevens kan gedacht worden aan een meer structurele verbinding en vertegenwoordiging van het Rode Kruis binnen het crisisstelsel, bijvoorbeeld in de vorm van Rode Kruis-liaisons.

3.2 Het menselijk gezicht in de risico- en crisisbeheersing

Het Rode Kruis kan als pleitbezorger voor de meest kwetsbaren in de samenleving, een belangrijke bijdrage leveren aan beeld- en oordeelsvorming tijdens ingrijpende crises. Door het structureel aandacht vragen voor de meest kwetsbaren in de samenleving, belichamen de medewerkers van het Rode Kruis het humane gezicht van de hulpverlening. Die humaniteit, dat menselijke gezicht, is juist bij crises essentieel.

Het wijd vertakte netwerk van het Rode Kruis vormt een potentiële bron van informatie over de sociale gevolgen van crises en hulpbehoeften. Informatie die kan worden ingezet voor publieke betekenisgeving, maar ook voor het signaleren en agenderen van maatschappelijke noden bij beleidsmakers ('disaster diplomacy').

Adviezen

- > Actief uitdragen van de eigen unieke kwaliteiten richting partners, zodat duidelijk is wat partnerorganisaties van het Rode Kruis kunnen en mogen verwachten in de hulpverlening.
- > Gebruik maken van de unieke positie van het Rode Kruis (humanitair leiderschap, sterke inspirerende waarden) voor het werven van nieuwe vrijwilligers.

3.3 Anticiperen op toekomstige crises

Het Rode Kruis is tijdens crises breed inzetbaar. We denken dat het Rode Kruis vooral ook bij langdurige en impactvolle crises een bijdrage kan leveren. Dergelijke crises hebben bij uitstek effect op kwetsbare groepen en doen een groot beroep op de capaciteit van hulpinstanties. De huidige Versterkingsoperatie Crisisbeheersing die door het Rode Kruis is gestart, biedt een goede vertrekpositie voor preparatie, waaronder netcentrisch werken en scenarioplanning. In het rapport hebben we enkele ontwikkelrichtingen gegeven om op toekomstige crises te anticiperen, zoals het inrichten van compacte crisisteams met goed getrainde crisisleiders, minder hiërarchische lagen en een lagere overlegfrequentie, en het werken met een gemandateerde projectorganisatie.

Adviezen

- > Beoordeel (en versterk waar nodig) huidige bedrijfscontinuïteitsplannen voor voorzienbare risico's zoals extreme droogte en hitte. Welk niveau van noodhulp wil het Rode Kruis minimaal garanderen? Inventariseer ook op welke inhoudelijke en generieke expertise tijdens crises vooral een beroep wordt gedaan (en hoe deze expertise indien nodig snel kan worden uitgebreid).
- > Versterk waar nodig de organisatorische veerkracht, waaronder financiële reserves. Die organisatorische veerkracht vormt een generieke basis die de organisatie in staat stelt flexibel in te spelen op onvoorziene situaties.
- > Investeer in specialistische kennis en kunde (crisisleiderschap, informatiemanagement, scenarioplanning) binnen de crisisorganisatie.

3.4 Ondersteuning kwetsbare groepen

Het Rode Kruis kan, samen met de overheid en maatschappelijke organisaties, een bijdrage leveren aan de ondersteuning van kwetsbare groepen. Een dergelijke investering in generieke preventie zien we als aanvulling op acute noodhulp. Nagedacht moet worden welke groepen hiervoor in aanmerking komen en hoe, in lijn met de Internationale Code of Conduct, de ondersteuning vorm kan krijgen.

Literatuurlijst

- > Boin, A., Linck, R., Duin, M., van, Hendriks, J., Berger, E., Varst, L., van der. (2020). Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekennde crises.
- > Haar, van der, S., Koeslag, M., Euwe, E. en Segers, M. (2017), Team Leader Structuring for Team Effectiveness and Team Learning in Command-and-Control teams, Small Group Research, Vol. 48 (2), 215-248.
- > Hornis, W. en Steur, B. (2023). Crisis in de polder. Handelingsperspectieven voor een overheid in permanente crisismodus. Strategische verkenning 5.
- > KNMI (2021). Uitleg over KNMI-klimaatscenario's. [KNMI - KNMI-klimaatscenario's](#).
- > Lakerveld, J. V., Wolbers, J., Zonneveld, A., Matthys, J., & Akerboom, M. (2020). State of the art crisisbeheersing-fase 2. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3012/3049-state-of-the-art-crisisbeheersing-fase-2-volledige%20tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- > Platform voor Crisis Management. (2023). Juist in de nasleep van een ramp is er meer verbinding nodig. Platform voor Crisis Management. Editie 7. [Stelling - Toekomstverkenning Crisisbeheersing en Brandweer \(nipv.nl\)](#)
- > Rode Kruis, Strategie 2021-2025.
- > Rode Kruis (2021). Evaluatie Crisis Management Plan Hulpverlening tijdens watersnood in Limburg. 13 tot en met 20 juli 2021.
- > Rode Kruis. (2022). Eindevaluatie COVID-19 hulpverlening binnen het Nationaal Actieplan Koninkrijk der Nederlanden. Maart 2020 tot en met juni 2022.
- > Rode Kruis. (2023). Programmaplan Versterking Crisisbeheersing.
- > Trendrede. (2022). Trendrede 2022. https://www.trendrede.com/wp-content/uploads/2022/12/Trendrede-2022_5_12_22002-def-1.pdf.
- > Varst, L. van der, Domrose, J., Luesink, M., (2022). Evaluatie van de crisisorganisatie van het Rode Kruis tijdens COVID-19. NIPV.
- > Varst, L. van der, Berger, E. & Gaspar, V. (2022). [Toekomstverkenning crisisbeheersing: Wendbare crisisbeheersing: wen er maar aan](#), NIPV.
- > Verhoeven, B., van Marle, M., Hazebroek, H., Stoof, C., Siegmund, P., Brouwer, N., & Sluijter, R. (2023). Natuurbrandsignaal'23. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/04/20230123-NIPV-Natuurbrandsignaal-23.pdf>.
- > Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., & Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. Academy of Management Annals, 11(2), 733-769.