ARQ
Nationaal
Psychotrauma
Centrum

rijksuniversiteit
groningen

Het organiseren van burgerhulp

Een literatuuronderzoek

Colofon

Opdrachtgever
Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Verantwoordelijk uitvoerende
ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum |
ARQ Kenniscentrum Impact van Rampen en Crises
en
Rijksuniversiteit Groningen

www.arq.org
www.rug.nl

Auteurs
Hedy Greijdanus
Noortje Jansen
Marjolijn Verweij
Lan Gui van der Logt
Jonna Lind
Michel Dückers

Jaar van uitgave
2026

Inhoud

Samenvatting 4
Lessen en overwegingen voor Nederland 5
Hoofdboodschap in vogelvlucht 7
Kennislacunes en suggesties voor vervolgonderzoek 7
Methodologische aanpak 8
Casusanalyse: Belangrijkste bevindingen 10
Conclusie 13
1 Inleiding 15
1.1 Aanleiding 15
1.2 Burgerhulp bij rampen en crises 16
1.3 Waarom het organiseren van burgerhulp complex is 19
1.4 Relevantie voor de Nederlandse context 19
1.5 Doel en onderzoeksvragen 20
1.6 Leeswijzer 21
2 Methodologische aanpak 22
2.1 Onderzoeksopzet 22
2.2 Afbakening en selectiecriteria 22
2.3 Zoekstrategie en screening 22
2.4 Casusselectie 25
2.5 Data-extractie en analyse 26
2.6 De typologie als ordenend hulpmiddel 26
2.7 Kritische reflectie op de methode 29
3 Bevindingen uit de literatuurreview (casussen) 32
3.1 Type I: Gevestigde burgerhulp 32
3.1.1 Context, kenmerken en ontwikkeling 32
3.1.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking 34
3.1.3 Activiteiten en financiering 35
3.1.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's 37
3.1.5 Rol van de overheid 39
3.2 Type II: Opschalende burgerhulp 39
3.2.1 Context, kenmerken en ontwikkeling 40
3.2.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking 41
3.2.3 Activiteiten en financiering 43

3.2.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's 44
3.2.5 Rol van de overheid 47
3.3 Type III: Taakverbredende burgerhulp 47
3.3.1 Context, kenmerken en ontwikkeling 48
3.3.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking 50
3.3.3 Activiteiten en financiering 52
3.3.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's 53
3.3.5 Rol van de overheid 54
3.4 Type IV: Emergente burgerhulp 55
3.4.1 Context, kenmerken en ontwikkeling 55
3.4.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking 57
3.4.3 Activiteiten en financiering 59
3.4.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's 60
3.4.5 Rol van de overheid 62
4 Thematische synthese: Lessen, randvoorwaarden en dilemma's 64
4.1 Wat bepaalt de bruikbaarheid van burgerhulp? 64
4.2 Wat bepaalt duurzame en toegankelijke betrokkenheid? 66
4.3 Terugkerende dilemma's en kennislacunes 68
5 Betekenis voor Nederland en conclusie 72
5.1 Lessen en aandachtspunten voor de Nederlandse context 73
5.2 Conclusie 74
Referenties 77
Bijlage I 82
Bijlage II 84
Bijlage III 85

Samenvatting

De maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor weerbaarheid en de rol van burgers bij rampen en crises neemt toe. Bij ingrijpende gebeurtenissen helpen burgers zowel naasten als onbekenden. Deze hulp kan spontaan ontstaan of worden georganiseerd door overheden of bestaande organisaties. Burgerhulp kan meerwaarde hebben door de ontsluiting van capaciteit, kennis of andere nuttige middelen om crises het hoofd te bieden. Tegelijkertijd ontbreekt het nog aan actuele empirische onderbouwing voor kwesties als welke functie de overheid hieromtrent kan vervullen, hoe het duurzame voortbestaan van burgerhulp op de langere termijn geborgd kan worden en hoe jongeren als specifieke doelgroep betrokken kunnen worden.

Daarom brengt dit onderzoek in kaart hoe georganiseerde burgerhulp in verschillende landen wordt vormgegeven, welke functies zij vervult en welke factoren de mobilisatie, coördinatie en duurzame betrokkenheid beïnvloeden, met bijzondere aandacht voor de rollen van overheden en jongeren. Het onderzoek heeft een verkennend karakter en beoogt geen algemene effectiviteitsbeoordeling van organisatievormen. Dat wil zeggen, het doel van deze rapportage is niet om één initiatief aan te wijzen als dé beste manier om burgerhulp te organiseren, maar om uit een variëteit aan initiatieven lessen en dilemma's te identificeren voor beleids- en organisatiekeuzes voor de Nederlandse context.

Het kernonderwerp van dit onderzoek is georganiseerde burgerhulp: vrijwillige inzet van burgers rond een ramp of crisis, gecoördineerd of gefaciliteerd door formele organisaties. Deze inzet onderscheidt zich van professionele hulpverlening, waarbij professionals helpen vanuit de formele functieomschrijving van een bezoldigd dienstverband. Professionals zetten zich soms ook in als vrijwilligers, bijvoorbeeld wanneer zij hun professionele vaardigheden benutten zonder marktconform betaalde aanstelling voor de geleverde diensten. Dit laatste valt ook onder burgerhulp.[1] Burgerhulp omvat onder meer logistieke ondersteuning, zoek- en reddingsactiviteiten, sociaal-emotionele steun en herstelwerk. Burgerhulpvormen worden getypeerd als gevestigd (*established*), opschalend (*expanding*), taakverbredend (*extending*) en emergent. Deze typologie is een hulpmiddel om verschillen in oorsprong en organisatie zichtbaar te maken, maar initiatieven kunnen kenmerken van meerdere typen hebben.

Qua context richt het onderzoek zich op burgerhulp rond uiteenlopende rampen en crises. Daarbij gaat het niet alleen om acute en grootschalige gebeurtenissen, maar ook om relatief kleinschalige, langdurige of sluimerende gebeurtenissen met grote gevolgen die georganiseerde burgerinzet vergen. De onderzochte gebeurtenissen kunnen fysiek, online of hybride zijn en een natuurlijke, menselijke of gemengde oorsprong hebben. Het onderzoek bestrijkt verschillende fasen: de voorfase, waarin onder meer proactie, preventie en voorbereiding plaatsvinden, de acute fase waarin burgerhulp tijdens de gebeurtenis wordt ingezet, en de nafase, waarin nazorg en herstel centraal staan.

Dit onderzoek omvat een systematische analyse van literatuur over negen geselecteerde casussen van diverse burgerhulpvormen uit binnen- en buitenland. Voordat we nader ingaan op de methodologische aanpak, brengen we nu eerst de belangrijkste uitkomsten van de analyse voor het voetlicht.

[1] Vrijwilligers kunnen ook geworven worden onder de werknemers van een specifiek bedrijf (zie de casus Ready When the Time Comes). Ook dit geldt als burgerhulp, mits de inzet geen bezoldigd dienstverband betreft.

Aan deze analyse lagen drie overkoepelende hoofdvragen ten grondslag:

- Welke lessen kunnen worden geleerd uit ervaringen met georganiseerde burgerhulp?
- Wat zijn veelbelovende voorbeelden[2] voor het organiseren van burgerhulp?
- Wat kan worden gezegd over de specifieke rol van jongeren in georganiseerde burgerhulp?

Lessen en overwegingen voor Nederland

Er bestaat geen “beste” burgerhulpvorm. De rol van de overheid is afhankelijk van het type crisis, de crisisfase en de ontwikkeling van het burgerinitiatief. Effecten op getroffenen, gemeenschappen en professionele hulpverlening zijn niet systematisch onderzocht. Met deze kanttekeningen, kunnen op basis van dit onderzoek een achttal lessen worden geformuleerd:

1. Sluit aan bij behoefte en crisisfase
Begin bij de taak die moet worden opgepakt. Deze kan verschillen per gebeurtenistype (overstroming, explosie in woonwijk, pandemie) en crisisfase (voor, acuut, na), al zal een deel van de taken generiek kunnen zijn.

2. Benut bestaande structuren, maar houd ruimte voor nieuwe initiatieven
Bestaande organisaties, gemeenten, veiligheidsregio’s en maatschappelijke netwerken kunnen mobilisatie en coördinatie ondersteunen. Daarbij is het belangrijk om spontane initiatieven tijdig te herkennen en waar mogelijk te verbinden met bestaande structuren, zonder hun flexibiliteit direct weg te organiseren.

3. Organiseer de voorwaarden voor inzet
Denk aan concrete taken, het koppelen van vrijwilligers aan passende werkzaamheden, vaste aanspreekpunten, instructie, begeleiding, veiligheid, materialen, verzekering, financiering en duidelijke werkafspraken. Een groot vrijwilligersbestand is op zichzelf niet genoeg. Welke voorbereiding nodig is, hangt af van de taak en het risico. Eenvoudige en afgebakende taken kunnen vaak na een gerichte instructie ter plaatse worden uitgevoerd. Complexere of risicovolle taken vragen eerder om voorafgaande training, screening of specifieke deskundigheid. Voorbereiding hoeft bovendien niet alleen op individuele vrijwilligers gericht te zijn; ook goed voorbereide teamleiders en coördinatoren kunnen bepalend zijn voor een veilige en effectieve inzet. Voorafgaande training is daarmee niet voor iedere vorm van burgerhulp noodzakelijk, maar vrijwilligers moeten wel de instructie en begeleiding krijgen die passen bij de taak die zij uitvoeren.

4. Houd rekening met bereik en continuïteit
Niet iedere mobilisatievorm bereikt dezelfde groepen of gemeenschappen. Jongeren en andere groepen vragen om andere (gerichte) werving en praktische ondersteuning. Bij langdurige crises spelen factoren als belasting en continuïteit een grotere rol dan bij kortstondige crises.

5. Investeer in samenwerking en afstemming
Samenwerking tussen burgerhulpinitiatieven, overheden, hulpdiensten en maatschappelijke organisaties is cruciaal. Hoewel de rolverdeling tussen deze partijen verschilt per context, wordt goede samenwerking gekenmerkt door afstemming, binding en inbedding. Aanvullende kenmerken zijn daarnaast afhankelijkheidsbewustzijn, sociaal vertrouwen, een positieve verhouding tussen kosten en baten, een gezagvolle coördinator, en verenigbare voorkeuren rondom doelen en middelen.

[2] Dit onderzoek richt zich hierbij niet op het selecteren van de meest veelbelovende burgerhulpvorm of het meest veelbelovende initiatief. Om recht te doen aan de veelzijdigheid van georganiseerde burgerhulp, concentreert de analyse zich op elementen van verschillende casussen die veelbelovend zijn om (in combinatie) als voorbeelden te dienen voor toepassing in de Nederlandse context.

6. Zoek een balans tussen structuur en flexibiliteit
Formalisering van burgerhulpinitiatieven heeft voordelen voor coördinatie en continuïteit. Tegelijkertijd kan dit ten koste gaan van de wendbaarheid die soms nodig is in crises. Deze spanning tussen grip en loslaten lijkt een van de belangrijkste lessen uit de geanalyseerde literatuur.

7. Beschouw burgerhulp als onderdeel van een bredere crisisaanpak
Burgerhulp staat niet los van andere formele instanties en informele netwerken. Een integrale benadering heeft aandacht voor deze systemische context, die dynamisch verandert gedurende de verschillende fases van de crisiscyclus. In deze context wordt ook besloten wanneer burgerhulp *niet* wordt ingezet. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de crisisaanpak niet gebaat is bij burgerinzet, zoals in situaties waarin burgers de professionele hulpverlening belemmeren in plaats van aanvullen. Een andere reden om af te zien van de inzet van burgerhulp is wanneer dit onacceptabele risico's met zich meebrengt, zoals een grote kans op ernstige schade voor of door vrijwilligers.[3]

8. Blijf leren van de praktijk
De literatuur laat zien dat de kennisbasis nog beperkt is en dat de effectiviteit of het succes van burgerhulp op verscheidene manieren wordt geoperationaliseerd. Het systematisch volgen, evalueren en delen van ervaringen kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling. Kijk om te (blijven) leren van de praktijk niet alleen naar aantallen aangemelde of ingezette vrijwilligers, maar ook naar de spanningen en dilemma's die zijn ervaren in de aansluiting op hulpbehoeften, daadwerkelijke inzetbaarheid, veiligheid, bereik, samenwerking met formele partijen en ervaringen van hulpontvangers, vrijwilligers en professionals. Ook is het van belang om vast te leggen welke keuzes zijn gemaakt bij terugkerende dilemma's en wat daarvan kan worden geleerd voor volgende inzetten.

De drie overkoepelende onderzoeksvragen leiden daarmee tot drie conclusies. Ten eerste kunnen uit de casussen de hierboven beschreven lessen worden getrokken over de organisatie, coördinatie en duurzame inzet van burgerhulp. Ten tweede kan op basis van de beschikbare literatuur geen afzonderlijke casus als meest veelbelovend worden aangewezen. Wel laten verschillende casussen kansrijke kenmerken zien, zoals bestaande organisatorische infrastructuur, duidelijke taakafbakening en coördinatie, lokale aansluiting en ruimte voor flexibele of emergente inzet. Ten derde worden jongeren niet vanzelfsprekend bereikt door algemene mobilisatie. Gerichte werving en praktische ondersteuning kunnen hun deelname bevorderen; de Student Volunteer Army laat bovendien zien dat jongeren ook zelf initiatiefnemer, organisator en uitvoerder van burgerhulp kunnen zijn.

De literatuur laat daarnaast enkele terugkerende spanningen zien: **snelheid versus zorgvuldigheid**, omdat snelle mobilisatie kan botsen met registratie, screening en begeleiding; **flexibiliteit versus organisatorische inbedding**, omdat meer structuur duidelijkheid en continuïteit biedt maar flexibiliteit kan beperken; **schaal versus lokale aansluiting**, omdat grootschalige programma's niet vanzelf aansluiten op lokale behoeften; **open deelname versus selectie**, omdat laagdrempelige deelname het bereik vergroot maar voor sommige taken deskundigheid nodig is; **tijdelijke inzet versus continuïteit**, omdat betrokkenheid kan afnemen of vrijwilligers overbelast kunnen raken; en **aanvulling versus concurrentie**, omdat burgerhulp professionele hulp kan versterken maar bij onvoldoende afstemming ook tot overlap of onduidelijkheid over verantwoordelijkheden kan leiden.

Deze spanningen zijn niet altijd op te lossen; per crisis(fase), taak en organisatievorm vraagt de inrichting van burgerhulp om een afweging tussen de verschillende belangen en risico's.

[3] Normatieve afwegingen over de mate waarin risico's acceptabel zijn en welke voorzorgsmaatregelen deze voldoende zouden kunnen afdekken vormen onderdeel van de voorwaarden waaronder burgerhulp wordt ingezet (les 3).

Hoofdboodschap in vogelvlucht

Georganiseerde burgerhulp vormt geen vervanging van professionele hulp, maar kan hierop een waardevolle aanvulling zijn. De bruikbaarheid hangt vooral af van de aansluiting tussen de bestaande behoeften en de taken die vrijwilligers en burgerhulporganisaties kunnen vervullen. Bestaande inbedding ondersteunt mobilisatie en coördinatie, maar flexibiliteit blijft noodzakelijk. Ook biedt succesvolle werving geen garantie voor duurzame inzet. Duurzame betrokkenheid vraagt om betekenisvolle inzet, passende ondersteuning en aandacht voor bereik, belasting en continuïteit van vrijwilligers. Belangrijke kennishiaten betreffen onder andere de effectiviteit, financiering en bijdrage aan langdurig herstel. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in. Al met al bieden de bevindingen handvatten om de mogelijkheden en grenzen van georganiseerde burgerhulp in verschillende typen rampen en crises beter te duiden en om afwegingen over de inrichting ervan in de praktijk te onderbouwen.

Kennislacunes en suggesties voor vervolgonderzoek

De geanalyseerde literatuur biedt beperkt inzicht in de daadwerkelijke effecten van georganiseerde burgerhulp voor getroffenen, gemeenschappen en professionele hulpverlening. Veel studies beschrijven vooral de omvang van de inzet, de uitgevoerde activiteiten of ervaringen van betrokkenen. Daarmee is nog onvoldoende duidelijk onder welke omstandigheden burgerhulp bijdraagt aan het functioneren en herstel van getroffenen en gemeenschappen, en hoe deze bijdrage zich verhoudt tot de inzet van professionele hulpverlening. Ook over de bijdrage van burgerhulp aan langdurig herstel in de nafase is relatief weinig bekend.

De literatuur biedt daarnaast beperkt inzicht in praktische en organisatorische voorwaarden voor burgerhulp, zoals financiering, verzekering en aansprakelijkheid, duurzame betrokkenheid van vrijwilligers en de afbouw en overdracht van tijdelijke burgerinzet. Ook is er een gebrek aan kennis over de brede toepasbaarheid van de casussen. Geen van de casussen is echt ingezet of onderzocht in een *all hazards* benadering. Of er vormen van burgerhulp zijn die echt passen in een *all hazards* benadering blijft daarom een empirische vraag.

Meer fundamenteel is onvoldoende bekend wie zich mobiliseert, wie door burgerhulp wordt bereikt en welke gevolgen burgerhulp heeft voor getroffenen en gemeenschappen. Daarbij is onvoldoende bekend hoe verschillen in kwetsbaarheid, maatschappelijke positie en beschikbare sociale hulpbronnen van invloed zijn op deelname aan en toegang tot burgerhulp. Bovendien is de wisselwerking tussen burgerhulp en de sociaal-maatschappelijke context nog beperkt onderzocht. Sociale cohesie, solidariteit, vertrouwen en maatschappelijke tegenstellingen kunnen mede bepalen hoe burgers zich mobiliseren, hoe burgerhulp wordt georganiseerd en ingezet, voor en door welke groepen in de samenleving, terwijl burgerhulp op haar beurt gevolgen kan hebben voor deze verhoudingen.

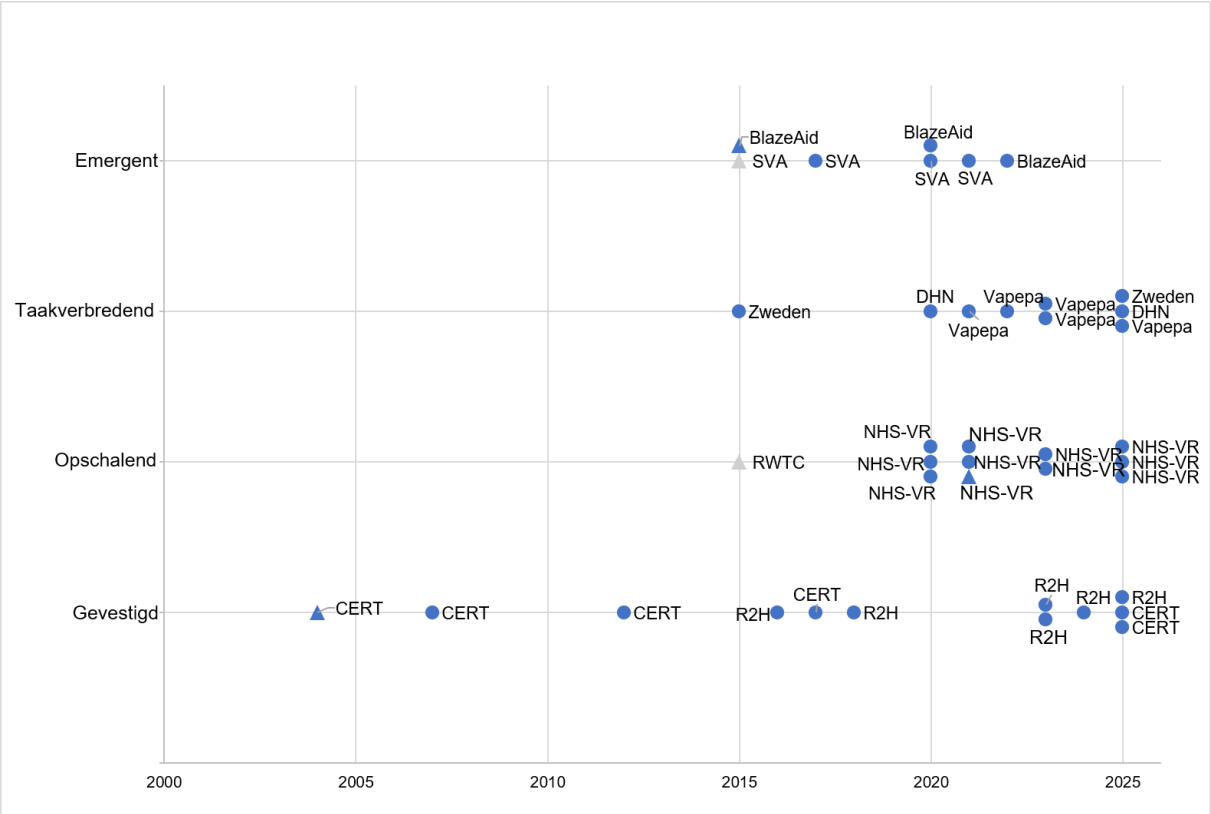
Ook de rol van culturele aspecten en technologie verdient nadere aandacht. Cultuur wordt als bepalende factor gezien in de totstandkoming en uitingsvorm van burgerinitiatieven (Helsloot & Ruitenberg, 2004; Whittaker et al., 2015). Technologie is voortdurend in beweging en kan bestaande vormen van burgerhulp ondersteunen, bijvoorbeeld door het gebruik van apps (Bachmann et al., 2015), maar kan ook nieuwe vormen van burgerhulp mogelijk maken. Het Digital Humanitarian Network laat bijvoorbeeld zien dat burgers zich bij rampen en crises ook op afstand en online kunnen inzetten. Nog onvoldoende duidelijk is hoe digitale en fysieke vormen van burgerhulp zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden, welke groepen via digitale kanalen worden bereikt en onder welke omstandigheden online mobilisatie doorwerkt in fysieke inzet en andersom. Gezien de beleidsinteresse in het potentieel van jongeren is dit een relevant thema.

Ten slotte is onvoldoende duidelijk onder welke omstandigheden burgerhulp moet worden ondersteund, begrensd of ontmoedigd. De beschikbare literatuur biedt vooral basis voor het identificeren van algemene voorwaarden en dilemma's en minder voor concrete uitspraken over gewenste en ongewenste ontwikkelingen rond burgerhulp en hoe autoriteiten daarop kunnen anticiperen en reageren.

Vervolgonderzoek kan deze vraagstukken in samenhang onderzoeken, waarbij verschillen tussen typen dreigingen, crisisfasen en maatschappelijke contexten worden meegenomen. Daarbij kunnen ontwikkelingen en randvoorwaarden voor burgerhulp worden onderzocht binnen de vijf domeinen uit de Trendanalyse Nationale Veiligheid (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024): het ecologische, technologische, geopolitieke, economische en sociaal-maatschappelijke domein. Dit kan worden gecombineerd met de acht typen dreigingen uit de *hazard information profiles* (HIPs; *The disaster risk reduction* (DRR) *glossary*, 2025): meteorologisch-hydrologische, buitenaardse, geologische, ecologische, chemische, biologische, technologische en maatschappelijke dreigingen. Dit biedt een systematisch kader om zowel generieke kennislacunes als specifieke onderzoeksvragen te formuleren. Daarbij kan worden aangesloten bij prioriteiten uit nationale en regionale risicoprofielen, zodat naast generieke kennislacunes ook context-specifieke onderzoeksvragen kunnen worden geadresseerd.

Methodologische aanpak

De analyse omvat negen casussen die zijn geselecteerd op variatie in organisatievorm, context, functies, coördinatie en mobilisatiebasis. Om de casussen te lokaliseren is eerst systematisch gezocht naar wetenschappelijke reviews over georganiseerde burgerhulp bij rampen en crises (stap 1). De casussen zijn deels deductief geselecteerd uit deze eerste literatuurreviewstap en deels inductief gebaseerd op expertoordeel, input van de begeleidingscommissie en beleidsmatige overwegingen, zoals actualiteit, relevantie voor hybride dreigingen en toepasbaarheid in Nederland. In stap 2 is vervolgens gericht gezocht naar aanvullende wetenschappelijke en grijze literatuur over de geselecteerde casussen. De analyse richtte zich onder meer op mobilisatie, activiteiten, organisatie, samenwerking, financiering, duurzame betrokkenheid, ervaringen en opbrengsten en - voor zover hierover informatie beschikbaar was - op de rol van jongeren. De geanalyseerde bronnen beslaan de periode van 2004-2025, waarbij onderstaande tijdlijn laat zien dat de oudste bronnen zich concentreren op gevestigde burgerhulp. Sommige burgerhulpinitiatieven zijn na publicatie van de bronnen verder ontwikkeld of beëindigd. De literatuurreview is gebaseerd op de informatie uit de gevonden bronnen om empirisch onderbouwde conclusies te kunnen trekken, maar om de casussen in de actuele context te plaatsen zijn hier en daar voetnoten toegevoegd met informatie uit recentere bronnen zoals websites van initiatieven.



Legenda: ▲ = publicaties uit stap 1 van de zoekstrategie, ● = publicaties uit stap 2 van de zoekstrategie. Whittaker et al. (2015) bespreken drie casussen, hiervan is BlazeAid blauw gemarkeerd en SVA en RWTC grijs. De blauwe markeringen tonen derhalve het totale aantal geanalyseerde publicaties. CERT = Community Emergency Response Teams, SVA = Student Volunteer Army, Zweden = de Zweedse weerbaarheidsstructuur, RWTC = Ready When the Time Comes, R2H = Ready2Help, DHN = Digital Humanitarian Network, NHS-VR = NHS Volunteer Responders.

De bevindingen moeten worden gelezen tegen de achtergrond van methodologische beperkingen. De beschikbare literatuur verschilt per casus en biedt doorgaans onvoldoende basis om effectiviteit systematisch vast te stellen. Bovendien kunnen minder succesvolle of mislukte initiatieven ondervertegenwoordigd zijn. Ook verschillen de bestuurlijke, juridische en organisatorische contexten van de casussen, waardoor bevindingen niet zonder meer naar Nederland kunnen worden vertaald. Tegelijkertijd versterkt de combinatie van een tweestaps-literatuurstrategie met deductieve en inductieve casusselectie de mogelijkheid om zowel goed gedocumenteerde als recente relevante casussen in beeld te brengen.

Casusanalyse: Belangrijkste bevindingen

Tabel I. Overzicht van geanalyseerde casussen

Burgerhulpinitiatief	Land	Omschrijving
Ready2Help	 Nederland	Voornamelijk gevestigd, door het Nederlandse Rode Kruis georganiseerd initiatief waarbij vooraf geregistreerde burgers zonder specifieke kennis of vaardigheden tijdens crises flexibel worden gemobiliseerd voor praktische en logistieke ondersteuning bij diverse rampen en crises, variërend van overstromingen tot vermiste personen. De **overheid** speelt vooral een faciliterende en samenwerkende rol, organisatie en aansturing liggen bij het Nederlandse Rode Kruis.
Community Emergency Response Teams (CERT)	 Verenigde Staten	Gevestigd, Amerikaans initiatief in de vorm van vooraf georganiseerde en getrainde lokale burgerteams die bij met name natuurrampen en grote ongelukken als eerste responslijn optreden totdat professionele hulpverlening beschikbaar of toereikend is. **Jongeren** worden gericht geworven en ondersteund door Student Emergency Response Teams op campussen en via CERT voor jongeren met een lage sociaaleconomische status. **Overheidsinstanties** zijn betrokken bij organisatie, ondersteuning, financiering en coördinatie, waarbij opschaling van lokaal naar regionaal en nationaal plaatsvindt wanneer capaciteiten worden overschreden.
NHS Volunteer Responders	 Verenigd Koninkrijk	Primair opschalend, Brits initiatief dat tijdens de coronapandemie grootschalig vrijwilligers mobiliseerde voor ondersteuning (fysiek en telefonisch) van kwetsbare groepen. Vanwege hun lagere gezondheidsrisico's werden tijdens de pandemie meer **jongeren** betrokken dan in het reguliere vrijwilligersbestand, met name bij taken die fysiek contact vereisten. De NHS is het openbare en door de overheid gefinancierde gezondheidszorgstelsel van het Verenigd Koninkrijk; door de NHS was de **overheid** betrokken bij organisatie en financiering.
Ready When the Time Comes	 Verenigde Staten	Opschalend initiatief van samenwerking tussen het Amerikaanse Rode Kruis en het bedrijfsleven, waarbij werknemers van deelnemende bedrijven worden getraind en tijdens diverse rampen en crises worden gemobiliseerd voor bestaande Rode Kruis-taken.

Vapepa	 Finland	Taakverbredend, Fins initiatief in de vorm van een bestaand netwerk van maatschappelijke organisaties en vrijwilligers, dat autoriteiten ondersteunt met uiteenlopende en wisselende taken bij diverse rampen en crises, van coronavaccinaties tot drinkwaterbesmetting en olierampen. De **overheid** is vanaf de voorbereiding nauw betrokken, autoriteiten alarmeren het netwerk en vrijwilligers worden onder verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit ingezet.
Zweedse civiele weerbaarheids-structuur	 Zweden	Taakverbredend, Zweeds initiatief in de vorm van een civiele weerbaarheidsstructuur die zich richt zich op civiele bescherming en weerbaarheid bij oorlog en grootschalige dreigingen. Vanuit de **overheid** voert het Zweedse Ministerie van Defensie taken deels uit via de Swedish Civil Contingencies Agency, het Zweedse agentschap voor civiele bescherming en crisisparaatheid.
Digital Humanitarian Network	 Internationaal	Taakverbredend, internationaal initiatief dat digitale vrijwilligersorganisaties verbindt met humanitaire organisaties om online en op afstand de humanitaire respons op verschillende soorten (natuur)rampen te ondersteunen.
Student Volunteer Army	 Nieuw-Zeeland	Emergent, Nieuw-Zeelands initiatief dat studenten via sociale media organiseerden na aardbevingen en dat later ook is ingezet tijdens de coronapandemie. **Jongeren** en studenten waren de initiatiefnemers, organisatoren en uitvoerders van deze burgerhulp. De **overheid** was beperkt betrokken bij de eerste respons maar groeide vervolgens naar een meer samenwerkende en faciliterende rol bij latere inzetten.
BlazeAid	 Australië	Emergent, Australisch initiatief dat lokaal ontstond na bosbranden en zowel vroeg als langdurig herstelwerk uitvoert. De **overheid** ondersteunt dit initiatief indirect doordat vrijwilligerswerk bij BlazeAid meetelt voor de verlenging van Working Holiday Visa.

De geanalyseerde casussen (burgerhulpinitiatieven, zie tabel I) laten verschillende typen georganiseerde burgerhulp zien - geordend als gevestigd, opschalend, taakverbredend en emergent - die in verschillende crisisfasen zijn ingezet. De indeling dient als hulpmiddel om verschillen in organisatie en ontwikkeling zichtbaar te maken; de typen hebben geen harde grenzen en het is denkbaar dat een initiatief op een later moment van type verandert of eindigt, waarbij veranderende randvoorwaarden door keuzes van overheden (aanmoedigen, faciliteren, incorporeren, overnemen, ontmoedigen) kunnen meespelen.

Gevestigde burgerhulp

Ready2Help is een bestaand burgerhulpnetwerk van het Nederlandse Rode Kruis waarbij burgers zich vooraf registreren om bij een crisis te kunnen worden ingezet zonder specifieke voorkennis of vaardigheden. Het netwerk is ingezet tijdens de vluchtelingencrisis in 2015 en bij zoekacties naar een vermist persoon. Daarnaast is onder meer een overstromingsoefening gedaan in Dordrecht. De casus laat zien dat een bestaande structuur snelle mobilisatie mogelijk maakt. De oefening benadrukte het belang van kleine groepen, vooraf toegewezen taken, persoonlijke veiligheid, de verhouding tussen vrijwilligers en teamleiders, en de aansturingsstructuur.

Community Emergency Response Teams (CERT) bestaan uit vooraf georganiseerde en getrainde lokale vrijwilligers. Binnen CERT zijn ook specifieke jongerenprogramma's opgezet, onder meer voor jongeren in kwetsbare gemeenschappen. Deze programma's laten zien dat jongeren met gerichte werving en ondersteuning kunnen worden bereikt; de jongeren kregen daarbij geen wezenlijk andere taken dan volwassen vrijwilligers. CERT-vrijwilligers worden voorbereid door middel van training en oefeningen en kunnen worden ingezet bij verschillende rampen en crises. Community Emergency Response Teams vormen een eerste responslijn wanneer professionele hulp nog niet beschikbaar is of onvoldoende capaciteit heeft. De casus benadrukt het belang van vooraf opgebouwde lokale capaciteit, training en een duidelijke aansluiting op professionele hulpverlening.

Opschalende burgerhulp

NHS Volunteer Responders werd tijdens de COVID-19-pandemie in het Verenigd Koninkrijk opgezet en op grote schaal ingezet voor onder meer telefonische ondersteuning, boodschappen, medicijnbezorging en vervoer van kwetsbare groepen. De grote belangstelling voor deelname leidde niet automatisch tot een even grote inzetbare groep: registratie, beschikbaarheid, het aanbod van taken en de geografische aansluiting tussen vrijwilligers en hulpvragen vormden aandachtspunten. Vrijwilligers die daadwerkelijk werden ingezet waren tevredener en vaker bereid door te gaan dan vrijwilligers die niet waren ingezet.

Ready When the Time Comes is een publiek-privaat initiatief in de Verenigde Staten waarbij werknemers van bedrijven vooraf door het Rode Kruis worden getraind en tijdens rampen kunnen worden ingezet. De casus benadrukt daarmee vooral hoe bestaande organisaties kunnen worden benut voor aanvullende capaciteit. In de beschikbare literatuur is weinig informatie beschikbaar over concrete inzetten en ervaringen.

Taakverbredende burgerhulp

Vapepa is een netwerk van maatschappelijke organisaties en vrijwilligers dat autoriteiten bij verschillende crises ondersteunt. Vrijwilligers zijn ingezet bij onder meer de waterverontreiniging in Nokia, in Nousiainen, waarbij zij ondersteuning boden bij de bestrijding van een olieramp en tijdens de COVID-19-pandemie, onder andere bij vaccinaties. De onderzochte inzetten van Vapepa laten zien dat dezelfde vrijwilligersstructuur voor verschillende typen crises en in verschillende crisisfasen kan worden benut. Zo kan het netwerk al vóór een crisis worden ingezet voor voorbereiding, tijdens de acute fase voor praktische ondersteuning en in de eerste herstelfase voor aanvullende hulp. Dit laat zien dat een bestaande vrijwilligersstructuur niet voor iedere crisis opnieuw hoeft te worden opgebouwd, maar afhankelijk van de situatie en fase verschillende taken kan vervullen.

De Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur betreft vooral een bredere structuur voor civiele bescherming, crisisparaatheid en samenwerking tussen civiele en militaire organisaties. De beschikbare literatuur beschrijft geen specifieke inzet van georganiseerde burgerhulp bij een concrete ramp of crisis. Binnen de Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur werken overheden, civiele organisaties en andere partijen samen binnen een institutioneel stelsel.

Het Digital Humanitarian Network is een internationaal netwerk dat wereldwijd digitale vrijwilligersorganisaties met humanitaire organisaties verbindt. Digitale vrijwilligers zijn ingezet tijdens crises, onder meer na tyfoon Yolanda in de Filipijnen, waarbij zij online crisisinformatie verwerkten en in kaart brachten. De vrijwilligers boden doorgaans geen fysieke hulp ter plaatse, maar ondersteunden de humanitaire respons op afstand. De casus laat daarmee zien dat burgerhulp ook digitaal en grensoverstijgend kan worden georganiseerd.

Emergente burgerhulp

De Student Volunteer Army ontstond na de aardbevingen in Canterbury, Nieuw-Zeeland, toen studenten zich via sociale media organiseerden om schade op te ruimen en bewoners te steunen. Jongeren waren niet alleen deelnemers, maar de initiatiefnemers, organisatoren en uitvoerders van de burgerhulp. Het initiatief werd later geformaliseerd en ingezet bij andere crises, waaronder COVID-19 waar de nadruk lag op praktische steun van mensen in thuisisolatie. Dit illustreert hoe typen kunnen veranderen: emergente burgerhulp kan uitgroeien tot een duurzame organisatie met opschalende en taakverbredende kenmerken.

BlazeAid ontstond na de Australische Black Saturday-bosbranden vanuit een lokaal initiatief en groeide uit tot een organisatie die bij verschillende rampen wordt ingezet. Vrijwilligers verrichten vooral herstelwerk, zoals het herstellen van afrasteringen. De inzet vindt met name plaats in de nafase, richt zich op vroeg en langduriger herstel en kan langere tijd voortduren. Dit initiatief heeft inmiddels ook kenmerken van gevestigde burgerhulp, terwijl de inzet per ramp emergente kenmerken behoudt.

Al met al laten de casussen gezamenlijk zien dat georganiseerde burgerhulp zowel vooraf kan worden voorbereid als tijdens of na een daadwerkelijke ramp of crisis kan worden gemobiliseerd. Bestaande structuren bieden mogelijkheden voor voorbereiding en coördinatie, terwijl emergente initiatieven uit een concrete gebeurtenis kunnen ontstaan. De casussen tonen dat jongeren niet vanzelfsprekend worden bereikt, maar dat gerichte werving en ondersteuning hen wel actief kunnen betrekken en dat jongeren soms zelfs spontaan de rol vervullen van initiatiefnemer, organisator en uitvoerder. Tegelijkertijd verschillen de casussen sterk in context, functie en beschikbare informatie, waardoor de ervaringen niet zonder meer onderling of met de Nederlandse context kunnen worden vergeleken.

Conclusie

Uit de geanalyseerde internationale ervaringen met georganiseerde burgerhulp komen acht algemene lessen naar voren. Deze eerder in deze samenvatting gedetailleerd uitgewerkte lessen lichten veelbelovende aspecten uit van een verscheidenheid aan casussen, in plaats van één burgerhulpvorm of initiatief te selecteren als het meest veelbelovend.

Les 1 benadrukt waarom het niet zinvol is één best practice aan te wijzen: burgerhulp dient aan te sluiten bij de actuele behoefte en crisisfase - beide zijn geen statisch gegeven maar fluctueren of ontwikkelen zich dynamisch. Dit betekent niet dat het wiel telkens opnieuw moet worden uitgevonden. Bestaande structuren kunnen immers benut worden, met behoud van ruimte voor nieuwe initiatieven (les 2). Bovendien zijn er wel degelijk randvoorwaarden aan te wijzen waarop inzet kan worden georganiseerd (les 3). Daarbij kan de overheid specifiek oog hebben voor het bereik en de continuïteit van burgerhulp (les 4), investeren in samenwerking en afstemming (les 5) en streven naar een balans tussen structuur en flexibiliteit (les 6). De opgave voor de overheid en haar partners is om burgerhulp niet in isolatie te zien maar te beschouwen als onderdeel van een bredere crisisaanpak (les 7). Les 8 herinnert ten slotte aan het belang van blijven leren van de praktijk - een aspect waarin de overheid een voortrekkersrol kan nemen. Dit leren vereist ook dat er aanvullend wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar burgerhulpinitiatieven zoals beschreven in de huidige rapportage en andere

varianten. Er valt nog genoeg te leren over het potentieel van burgerinzet en bijstand vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven vanuit een *whole of society* benadering om risico's beter te begrijpen, preventieve maatregelen te nemen, te zorgen voor een optimale preparatie, een effectieve en veilige omgang met dreigingen in de acute fase en het benutten van bottom-up inzet tijdens de herstel- en nazorgopgave. De inzichten uit het huidige onderzoek laten in ieder geval zien dat een stevige Nederlandse weerbaarheidsstructuur gebaat is bij een gedifferentieerd beleid, gericht op ondersteuning van gevestigde burgerhulpinitiatieven, opschaling en taakverbreding hiervan, en een open houding tegenover emergente initiatieven.

Wat betreft de rol van jongeren, laten de casussen gezamenlijk zien dat jongeren betrekken niet altijd vanzelfsprekend is, en dat een vergrijzend vrijwilligersbestand een uitdaging kan zijn voor het organiseren van burgerhulp. Tegelijkertijd laat een aantal initiatieven ook zien dat jongeren door een gerichte werving wel degelijk duurzaam betrokken kunnen worden én dat deze groep bovendien zelf de functie kan vervullen van zowel uitvoerder als ook initiatiefnemer van (emergente) burgerhulp. De taken die jongeren uitvoeren hoeven niet per definitie af te wijken van die van het reguliere vrijwilligersbestand; als ze eenmaal betrokken zijn, kunnen jongeren breed worden ingezet. De inzet van jongeren lijkt met name te floreren wanneer er gericht binnen deze doelgroep wordt geworven en zodra eigen initiatief de ruimte krijgt.

Tot slot is van belang om op te merken dat de voorbeelden die terugkeerden in dit rapport allemaal georganiseerde burgerinitiatieven zijn die in principe als wenselijk worden gezien door beleidsmakers en wetenschappers en niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Als een gevolg daarvan richt het gros van de lessen zich op het maximaal benutten van het potentieel in crisistijd, op opschalingsmogelijkheden en borging, verduurzaming en verbreding. Daar past een ruimte biedende, aanmoedigende of faciliterende benadering van overheden en crisispartners bij. Het is tegelijkertijd ook mogelijk dat burgerinitiatieven neutraler of als onwenselijk worden bezien. In dat geval zal de houding vanuit crisisautoriteiten meer gedogend, ontmoedigend of zelfs actief handhavend uitpakken. In de praktijk zal per gebeurtenis, crisisfase en burgerinitiatief - georganiseerd of niet - een optimum moeten worden gevonden tussen dienen en dirigeren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor weerbaarheid en de rol van burgers bij rampen en crises neemt toe. Deze ontwikkeling vindt plaats tegen de achtergrond van toenemende polarisatie, geopolitieke spanningen, militaire en hybride dreigingen en klimaatverandering, met onder meer een toenemend risico op extreem weer. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2024) observeert ontwikkelingen in vijf domeinen die cumulatieve druk uitoefenen op de nationale veiligheid in Nederland. Ecologisch speelt klimaatverandering een rol. Technologische ontwikkelingen zorgen voor een machtsstrijd, waarbij technologie als wapen ingezet kan worden en afhankelijkheid van technologie Nederland bovendien kwetsbaar kan maken. Op geopolitiek vlak nemen het conflict- en escalatiepotentieel substantieel toe. Ook op het gebied van economie staat Nederland voor structurele uitdagingen. Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, ten slotte, beïnvloeden het dreigingsbeeld negatief door extremisme, criminaliteit en andere maatschappelijke uitdagingen.

In een dergelijk dreigend klimaat kunnen (groepen) mensen steun bij elkaar vinden (Greijdanus & Postmes, 2018), zelfs als ze tot groepen behoren die tegenover elkaar lijken te staan (Kosakowska-Berezecka et al., 2020). Bij veel ingrijpende gebeurtenissen bieden burgers dan ook hulp aan familieleden, buren, gemeenschappen en onbekenden. Deze hulp kan spontaan ontstaan, maar ook worden georganiseerd via lokale, regionale of nationale overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, digitale platforms of bestaande vrijwilligersnetwerken. Bovendien kan de overheid een ondersteunende of coördinerende functie uitoefenen in burgerhulp die ontstaat vanuit burgers zelf of het maatschappelijk middenveld. Burgers die worden getroffen door een ramp of crisis verwachten dat de overheid een actieve rol aanneemt (Jong & Dückers, 2019). Door burgerhulp te faciliteren schept de overheid randvoorwaarden voor zelfredzaamheid en veerkracht binnen gemeenschappen en de maatschappij (Dückers 2017).

Maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht is een dominant thema in de aanpak van overheden, burgers en bedrijven ter voorbereiding op actuele dreigingen (Gelton, 2024; Hoijtink et al., 2011; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 2025). Het vermogen om met dreigingen en verstoringen om te gaan, valt uiteen in meerdere pijlers. Ten eerste valt te denken aan het vermogen van de samenleving als geheel. Hieronder vallen zaken als de kwaliteit van het openbaar bestuur, welvaart, publieke en private zorguitgaven en toegang tot zorg, toegang tot voeding en schoon water. Een tweede pijler is de weerbaarheid van de vitale infrastructuur, met name stroom, elektra, gas, water, verkeer en transport, maar ook sociale infrastructuur in wijken en buurten. Ten derde is de maatschappelijke weerbaarheid ook afhankelijk van sociale cohesie, inclusief het vertrouwen van burgers in de overheid en medemens. Als vierde pijler is er het vermogen van de crisisorganisatie zoals landelijk en regionaal georganiseerd en via partners (*whole of government*) vertakt in lokale gemeenschappen. Een vijfde en laatste pijler omvat het vermogen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (*whole of society*) waarop dit onderzoek zich met name richt. Het potentieel daarvan is uiteraard afhankelijk van de kracht (kans) of zwakte (bedreiging) van de overige pijlers (Dückers, 2025).

Burgerhulp kan extra capaciteit, lokale kennis, praktische ondersteuning en sociale verbinding bieden. Tegelijkertijd roept de inzet ervan vragen op over coördinatie, verantwoordelijkheid, toegankelijkheid en de verhouding tot professionele hulpverlening. In tijden van crisis kan polarisatie bijvoorbeeld verder aangewakkerd worden (Greijdanus et al., 2015; Koudenburg et al., 2019) en zelfs uitmonden in geweld (Greijdanus, Panerati, et al., 2023). De vraag is daarom niet alleen óf burgers een rol kunnen spelen, maar vooral welke vormen van burgerhulp in welke omstandigheden bruikbaar zijn en wat

nodig is om deze inzet mogelijk en betekenisvol te maken. Dit rapport besteedt daarbij specifiek aandacht aan vormen van burgerhulp waarin overheden actief betrokken zijn of kunnen worden in een organiserende functie.

De toenemende aandacht voor burgerhulp sluit dus aan bij de internationale *whole of society* benadering, waarin overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor crisisbeheersing. Tegelijkertijd sluit deze benadering aan bij het *all hazards* principe: ongeacht de aard van een ramp of crisis, lijken vergelijkbare mechanismen van burgerparticipatie, samenwerking en coördinatie relevant te zijn. De precieze invulling verschilt per crisis, maar de noodzaak om burgerhulp in bestuurlijke structuren in te bedden is generiek. Een *whole of society* benadering vormt een cruciale randvoorwaarde voor een gedegen *all hazards* aanpak (Shaw, 2024). Het blijft natuurlijk wel de vraag in hoeverre concrete vormen van burgerinzet in de praktijk daadwerkelijk toepasbaar zijn in iedere rampencontext, waaronder oorlog. Dat moet per geval worden bepaald (zie hoofdstuk 4).

1.2 Burgerhulp bij rampen en crises

In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen afgebakend die in het onderzoek worden gebruikt: georganiseerde burgerhulp, rampen en crises en formele partijen.

Georganiseerde burgerhulp
In dit onderzoek wordt burgerhulp opgevat als de vrijwillige inzet van burgers, groepen, netwerken of maatschappelijke initiatieven ter voorbereiding op, tijdens of na een ramp of crisis. Het kan gaan om fysieke of digitale inzet en om kortdurende of langdurige ondersteuning. Zowel in Nederland als internationaal zijn er tal van voorbeelden bekend van inventarisaties en overzichtsstudies om goede voorbeelden van burgerinzet in kaart te brengen en te benutten voor de crisisaanpak (Barton, 1969; Bouwmeester et al., 2021; Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010; Helsloot & Ruitenberg, 2004; Jurgens & Helsloot, 2018; Quarantelli, 1984; Ruitenberg & Helsloot, 2004; Scanlon et al., 2014; Tierney, 1989; Värttö, 2025).

Burgerhulp kan onder meer bestaan uit signalering en informatievoorziening, praktische en logistieke ondersteuning, opvang en verzorging, zoek- en reddingsactiviteiten, de distributie van goederen en medicijnen, sociaal-emotionele ondersteuning, herstelwerkzaamheden, het bereiken van kwetsbare of moeilijk bereikbare groepen en ondersteuning van de continuïteit van zorg en maatschappelijke voorzieningen.

> “Burgerhulp is de vrijwillige inzet van burgers, groepen, netwerken of maatschappelijke initiatieven ter voorbereiding op, tijdens of na een ramp of crisis.”

Concreet betekent dit dat burgers kunnen helpen bij taken zoals: blussen van branden en emissie van gevaarlijke stoffen, zorgen voor eten, drinken en troost voor gedupeerden en hulpverleners, vervoeren van mensen van en naar de rampplek, aanbieden van opvang, vervoeren, distribueren, uitdelen en/of toesturen van goederen, repareren van spullen, helpen bij bergingsoperaties, doneren van geld en bloed, delen van kennis over de crisissituatie op sociale media en websites, en zorgdragen voor elkaars huisdieren (Bouwmeester et al., 2021; Starmans & Oberijé, 2006) - zie ook de IFV/NIPV-bundels (2013-2019).

In dit onderzoek gaat het om georganiseerde burgerhulp, waaronder wordt verstaan: vrijwillige inzet van burgers, groepen of netwerken waarbij sprake is van enige vorm van mobilisatie, coördinatie, facilitering, taakverdeling door of verbinding met formele organisaties. Een historisch Nederlands voorbeeld van georganiseerde burgerhulp is de Bescherming Bevolking (BB). Dit initiatief, opgeheven

in 1986, is tijdens de Koude Oorlog opgericht om de samenleving voor te bereiden op een kernwapenaanval. Het huidige onderzoek richt zich op meer actuele voorbeelden van georganiseerde burgerhulp.

Georganiseerde burgerhulp onderscheidt zich van professionele hulpverlening doordat burgers zich vrijwillig inzetten en niet primair vanuit een beroepsmatige verantwoordelijkheid handelen. Professionals zetten zich soms ook in als vrijwilligers, bijvoorbeeld wanneer zij hun professionele vaardigheden benutten zonder marktconform betaalde aanstelling voor de geleverde diensten. Dit laatste valt ook onder burgerhulp.[4] Burgerhulp onderscheidt zich van individuele onderlinge hulp doordat sprake is van een herkenbare organisatorische component, zoals een gezamenlijke oproep, een platform, een coördinator, een netwerk, een taakverdeling of afstemming met overheden, hulpdiensten of maatschappelijke organisaties. Dergelijke individuele onderlinge hulp kan soms spontaan opkomen en organiseerbaar blijken, waardoor deze zich na verloop van tijd ontwikkelt tot georganiseerde burgerhulp, waarin overheden een rol kunnen pakken.

Rampen en crises en crisisfasen
In dit onderzoek wordt bij de definitie van rampen en crises aangesloten bij de definities uit de *Multidisciplinaire Richtlijn Psychosociaal Crisismanagement* (ARQ, 2023) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr; https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2026-06-12).

Een **ramp** is "een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken " (Wvr).

Onder een **crisis** wordt verstaan: "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast" (WVR). Deze definities sluiten aan bij de wettelijke begrippen ramp en crisis uit de Wet veiligheidsregio's. De wettelijke definities maken onderscheid tussen beide begrippen; in dit onderzoek worden rampen en crises gezamenlijk beschouwd, voor zover zij aanleiding geven tot georganiseerde burgerhulp, en daarom als synoniemen gebruikt.

Binnen dit onderzoek gaat het niet uitsluitend om situaties die formeel als ramp of crisis zijn aangemerkt. Ook relatief kleinschalige, langdurige of sluimerende gebeurtenissen kunnen binnen de afbakening vallen wanneer zij grote gevolgen hebben of kunnen hebben voor personen, gemeenschappen of maatschappelijke functies en aanleiding geven tot georganiseerde inzet van burgers.

Bovendien is hybriditeit een factor in gebeurtenissen die kunnen worden gekenmerkt als ramp of crisis. Het fysieke en het online leven zijn namelijk sterk met elkaar verweven (Greijdanus et al., 2020; Greijdanus, Postmes, et al., 2023). Dit betekent dat er niet alleen sprake is van fysieke dreigingen, maar ook van online en hybride dreigingen zoals verspreiding van escalerende desinformatie via sociale media of cyberaanvallen die kritieke infrastructuur raken. Doordat het onderscheid tussen online en offline steeds verder vervaagt ("onlife"-interactie), kunnen escalatie, desinformatie en mobilisatie sneller plaatsvinden - zie ook de evaluatie van de avondklokrellen tijdens de COVID-19 pandemie (Moors et al., 2022).

Rampen en crises kunnen daarnaast op verschillende manieren ontstaan. Deze gebeurtenissen kunnen een natuurlijke oorsprong hebben, zoals bijvoorbeeld stroomuitval door blikseminslag. Rampen en crises kunnen echter ook een menselijke oorsprong kennen, zoals wanneer conflicten of

[4] Vrijwilligers kunnen ook geworven worden onder de werknemers van een specifiek bedrijf (zie de casus Ready When the Time Comes). Ook dit geldt als burgerhulp, mits de inzet geen bezoldigd dienstverband betreft.

oorlogen leiden tot fysieke of digitale aanvallen op de bevolking of voorzieningen. Een derde categorie betreft rampen en crises met een gemengd natuurlijk-menselijke oorsprong, bijvoorbeeld overstromingen of extreme droogte door klimaatverandering.

Het onderzoek omvat verschillende **fasen** van rampen en crises. De veiligheidsketen deelt de crisisrespons traditioneel onder in vijf schakels: proactie, preventie, preparatie, respons/repressie en herstel/nazorg. Al deze risico- en crisisbeheersingsschakels zijn in principe relevant voor dit onderzoek. In het huidige onderzoek clusteren we deze schakels in drie overkoepelende fases - voor, acuut, na - met verschillende hoofdthema's. De hoofdthema's in de **voorfase** zijn proactie, preventie en preparatie. Deze fase draait om preventieve burgerhulp die bijdraagt aan risicomitigatie, het vergroten van bewustwording en weerbaarheid onder burgers (proactie en preventie) en om voorbereiding op inzet tijdens de acute fase (preparatie). De **acute fase** richt zich op ad hoc reactieve burgerhulp gericht op beheersing middels daadwerkelijke operaties, samenwerking en coördinatie tijdens een acute ramp of crisis. De **nafase** legt de nadruk op nazorg en herstel en is onder te verdelen in het indammen van fysieke, psychische en sociale nadelige gevolgen op de korte en langere termijn. In deze laatste fase besteden we aandacht aan enerzijds psychosociale ondersteuning, behoud van vrijwilligers, het voorkomen van mentale klachten, en duurzame binding (ARQ, 2023; Jansen & Bertholet, 2025), en anderzijds voorbeelden van burgerhulp en betrokkenheid rondom de vele thema's die spelen in de nafase (Dückers & Van Zutphen, 2025; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012; Zannoni, 2011).

Deze drie fasen van rampen en crises staan los van de mobilisatiefasen van burgerhulp, waarbij burgers worden geworven en eventueel getraind, opgeroepen en ingezet en, ten slotte, de burgerhulp wordt geëvalueerd met het oog op continuïteit en verbetering. Hoewel de nafase normaalgesproken de meeste mogelijkheden biedt voor evaluatie, kunnen burgers worden geworven en ingezet in zowel de voorfase (voor proactie en preventie) als in de acute fase. De voorfase is de fase in aanloop naar een (mogelijke) ramp en betreft niet uitsluitend de preparatie van burgerhulp. Proactie en preventieve burgerhulp wordt immers al in deze fase actief ingezet. De acute fase betreft de fase tijdens een ramp of crisis en niet uitsluitend de inzet van burgerhulp. Ad hoc werving voor burgerhulp kan immers ook in deze fase gebeuren. In het huidige rapport definiëren we de ramp- of crisisfasen als voorfase, acute fase en nafase, onafhankelijk van het stadium van mobilisatie waarin de burgerhulp zich bevindt. Soms gaat de onderzochte literatuur specifiek in op de voorbereidende elementen van georganiseerde burgerhulp, zonder de risicomitigerende elementen van de voorfase (proactie, preventie) - in dit geval spreken we van preparatie of voorbereiding.

Burgerhulp en formele partijen

Onder formele partijen worden in dit onderzoek overheden, hulpdiensten, publieke instellingen en andere organisaties verstaan die vanuit een wettelijke, publieke of vastgelegde organisatorische rol bij rampen en crises betrokken zijn. Hieronder vallen ook maatschappelijke en humanitaire organisaties met een formele rol. Professionele hulpverleners vormen een deel van deze formele partijen. Formele organisaties kunnen daarnaast zelf vrijwilligers inzetten.

Bij burgerhulp handelen burgers vanuit een vrijwillige burgerrol die individueel gemotiveerd kan zijn of collectief, zoals bijvoorbeeld vanuit een religieuze identiteit of gemeenschap (Greijdanus et al., 2025). Bij professionele of formele inzet handelen personen vanuit een professionele, bestuurlijke of organisatorische verantwoordelijkheid. Het huidige onderzoek bestudeert georganiseerde burgerhulp in dit bredere systeem van formele partijen die een rol spelen in de bredere crisisaanpak.

1.3 Waarom het organiseren van burgerhulp complex is

Burgerhulp kent geen uniforme organisatievorm. Sommige initiatieven bestaan al vóór een crisis en beschikken over training, afspraken en vaste aanspreekpunten. Andere organisaties mobiliseren tijdens een crisis nieuwe vrijwilligers of nemen als bestaand orgaan nieuwe taken op zich. Daarnaast kunnen burgerinitiatieven spontaan ontstaan naar aanleiding van een concrete hulpvraag, al dan niet online aangejaagd door sociale media. Deze vormen sluiten aan bij vier traditionele typen uit het werk van Dynes (1970) die in het analysekader van dit onderzoek worden onderscheiden, respectievelijk gevestigde (*established*), opschalende (*expanding*), taakverbredende (*extending*) en emergente burgerhulp (Dynes, 1970; zie ook Dittmer & Lorenz, 2024; Whittaker et al., 2015).

Deze vormen zijn niet statisch. Een spontaan netwerk kan zich bijvoorbeeld in de loop van de tijd ontwikkelen tot een meer formele organisatie, terwijl een bestaande organisatie tijdens een crisis haar deelnemers, taken of samenwerkingsverbanden kan uitbreiden (Carlton & Mills, 2017; Carlton et al., 2022; Kharicha, Owen et al., 2025; Kharicha, Leverton et al., 2025). Daardoor kan niet elk burgerhulpinitiatief altijd eenduidig geïdentificeerd worden als één van deze vier typen. Aangezien de bovenstaande typologie echter wijdverbreid is in de literatuur over burgerhulp, gebruiken we deze ruwe maar herkenbare indeling toch als basis van het huidige onderzoek.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de bruikbaarheid en organiseerbaarheid van burgerhulp mede afhangen van de crisiscontext (dat wil zeggen, de fase, duur, plaats en tijd van de gebeurtenis), de uit te voeren taken, de beschikbare professionele capaciteit en de wijze waarop de inzet lokaal en institutioneel is ingebed.

De casussen laten daarnaast een spanning zien tussen flexibiliteit en organisatorische inbedding. Ruimte voor lokaal en vrijwillig initiatief kan het mogelijk maken om snel op concrete behoeften in te spelen. Een beperkte taakafbakening, coördinatie of inbedding kan tegelijkertijd leiden tot onduidelijkheid over veiligheid, verantwoordelijkheid en samenwerking met formele partijen (Carlton & Mills, 2017; Schmidt et al., 2018).

1.4 Relevantie voor de Nederlandse context

Nederland kent een sterke traditie van vrijwilligerswerk, maatschappelijke organisaties, buurtinitiatieven en informele zorg (Groffen, 2026), terwijl het risicolandschap verandert. Klimaatgerelateerde rampen, pandemieën, digitale verstoringen, geopolitieke dreigingen en langdurige maatschappelijke crises kunnen langdurig en gelijktijdig een beroep doen op overheid, professionele hulpdiensten en samenleving.

Burgerhulp kan daarbij van betekenis zijn, maar is geen vanzelfsprekende of kosteloze aanvullende capaciteit. Duidelijk is dat sommige vormen van burgerhulp of zelfredzaam gedrag het maatschappelijk belang dienen, maar andere vormen juist niet (hamsteren, problematisch vluchtgedrag resulterend in geblokkeerde wegen). Dit vergt van overheden en crisispartners dat zij in staat moeten zijn om naast aanmoedigen, faciliteren en belonen, ook te ontmoedigen of zelfs handhaven (Dückers & Pröpper, 2011). Vanuit een gedragsbeïnvloedingsperspectief is dit aspect nog niet systematisch onderzocht. Over verschillende organisatie-, coördinatie- en governance-vraagstukken rond georganiseerde burgerhulp is de empirische kennis nog gefragmenteerd. Daarnaast is er behoefte aan toepasbare wetenschappelijke kennis over de ondersteuning van burgerhulp met oog voor de potentieel hooggespannen maatschappelijke dynamiek in crisistijd. Het organiseren van burgerhulp vraagt om voorbereiding, relaties, netwerken, infrastructuur en bestuurlijke keuzes. Dit onderzoek biedt inzicht in mogelijke organisatievormen, laat zien in welke omstandigheden

bepaalde vormen van burgerhulp bruikbaar kunnen zijn en biedt aandachtspunten voor facilitering, coördinatie, inbedding en begrenzing.

Dit onderzoek draagt daarmee bij aan het maatschappelijke weerbaarheidsprogramma, waarbinnen de Nederlandse overheid vanuit verschillende invalshoeken werkt aan de veerkracht en crisisparaatheid van burgers en bedrijven. Zo ontvingen alle huishoudens in het kader van de campagne *Denk vooruit* eind 2025 een informatieboekje over voorbereiding op noodsituaties (https://www.denkvooruit.nl). De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid ontwikkelde een gesprekstool die organisaties kunnen gebruiken om dreigingen en weerbaarheid bespreekbaar te maken (https://www.nctv.nl/onderwerpen/w/weerbaarheid/gesprekstool-maatschappelijke-weerbaarheid). Ministeries zetten stappen om uitvoeringsorganisaties en vitale sectoren weerbaarder te maken (https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/12/de-overheid-zet-volgende-stappen-voor-de-weerbaarheid-van-nederland).

1.5 Doel en onderzoeksvragen

Dit literatuuronderzoek heeft als doel inzicht te geven in de manieren waarop burgerhulp bij rampen en crises wordt georganiseerd, de functies en activiteiten die burgerhulp kan vervullen en de factoren die mobilisatie, coördinatie en duurzame betrokkenheid beïnvloeden. Daarnaast wordt onderzocht welke ervaringen, opbrengsten, beperkingen, risico's en dilemma's uit de literatuur over de geselecteerde nationale en internationale casussen naar voren komen en wat deze bevindingen kunnen betekenen voor beleid en praktijk in Nederland.

Dertien onderzoeksvragen vormen het uitgangspunt van het onderzoek. Zij worden niet ieder in een afzonderlijke paragraaf behandeld. De vragen worden in samenhang beantwoord in de beschrijving en vergelijking van de geselecteerde casussen en in de daaropvolgende thematische synthese.

KADER: ONDERZOEKSVRAGEN

De 13 onderzoeksvragen vormen het uitgangspunt. De eerste **twee** vragen richten zich op voorbeelden van georganiseerde burgerhulp:

1. Welke voorbeelden van georganiseerde burgerhulp kent de (recente) Nederlandse geschiedenis?
2. Welke voorbeelden van georganiseerde burgerhulp bestaan er in andere landen? Ervaringen met georganiseerde burgerhulp.

Daarnaast is de insteek om binnen dit onderzoek ongeveer tien relevante voorbeelden van georganiseerde burgerhulp te bestuderen. Per casus worden de volgende **acht** vragen beantwoord:

3. In welke context werd/wordt deze vorm van georganiseerde burgerhulp toegepast (oorlog, natuurramp, etc.)?
4. Hoe is deze vorm van burgerhulp georganiseerd en gefinancierd?
5. Welke activiteiten worden/werden door de burgerhulp verricht?
6. Wat is de rol van de burgerhulp tijdens een ramp of crisis en hoe wordt samengewerkt met professionele hulpverlening? Welke coördinatiemechanismen zijn er? Hoe is de aansturing van de crisisrespons georganiseerd?
7. Welke – positieve en negatieve – ervaringen zijn opgedaan met deze vorm van burgerhulp?
8. Wat is de rol van jongeren in deze vorm van georganiseerde burgerhulp?
9. Hoe wordt de burgerhulporganisatie gebonden om mee te (blijven) doen aan hulpverlening?
10. Welke belemmeringen worden ervaren door de burgerhulporganisatie om deel te nemen aan burgerhulp? Welke oplossingen zijn te identificeren?

De antwoorden op de eerdere vragen worden benut om **drie** overkoepelende vragen te beantwoorden:

11. Welke lessen kunnen worden geleerd uit ervaringen met georganiseerde burgerhulp?

12. Wat zijn veelbelovende voorbeelden voor het organiseren van burgerhulp?
13. Wat kan worden gezegd over de specifieke rol van jongeren in georganiseerde burgerhulp?

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de methodologische aanpak van het onderzoek, waaronder de zoekstrategie, selectie van literatuur en casussen, data-analyse en het gebruik van de typologie als ordenend hulpmiddel. Hoofdstuk 3 presenteert de bevindingen uit de geselecteerde casussen, geordend naar vier vormen van burgerhulp. Hoofdstuk 4 verbindt deze bevindingen in een thematische synthese van lessen, randvoorwaarden en dilemma's. Hoofdstuk 5 bespreekt de betekenis van de bevindingen voor de Nederlandse context en bevat de conclusies, beperkingen en belangrijkste kennislacunes

.

2 Methodologische aanpak

2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft een verkennend en beschrijvend karakter. Het doel is om inzicht te verkrijgen in verschillen en overeenkomsten in context, mobilisatie, functies, organisatie, coördinatie, inbedding, duurzame betrokkenheid en ervaren opbrengsten en dilemma's en dus niet om voor iedere organisatievorm de effectiviteit vast te stellen.

2.2 Afbakening en selectiecriteria

Elke casus omvat een specifiek burgerhulpinitiatief. Voor de selectie van literatuur en casussen is gezocht naar vormen van vrijwillige inzet van burgers en gemeenschappen bij de voorbereiding op, respons op of het herstel na rampen en crises. Daarbij moest sprake zijn van een herkenbare organisatorische component van het burgerhulpinitiatief. Die kon bijvoorbeeld bestaan uit een gezamenlijke mobilisatie, coördinatie, taakverdeling, een georganiseerde werkwijze, digitaal platform of afstemming met formele partijen.

Bij de selectie van literatuur is beoordeeld of publicaties relevante informatie bevatten over één of meer van de volgende onderwerpen, aansluitend bij de onderzoeksvragen:

- de organisatie en financiering van burgerhulp;
- de activiteiten en functies van burgerhulp;
- de rol, coördinatie en samenwerking met professionele hulpverlening of andere formele partijen;
- positieve en negatieve ervaringen met de inzet;
- de betrokkenheid en rol van jongeren;
- duurzame betrokkenheid en inzetbaarheid van vrijwilligers;
- belemmeringen voor deelname of uitvoering en mogelijke oplossingen.

Volledig professionele hulpverlening, reguliere vrijwilligersactiviteiten zonder relatie met rampen of crises, individuele onderlinge hulp zonder herkenbare organisatorische component en zelfredzaamheid die uitsluitend betrekking heeft op het eigen huishouden of de eigen veiligheid werden niet meegenomen.

Vrijwilligers die vanuit een formele organisatie werden ingezet rond rampen of crises, konden wel worden meegenomen wanneer zij vanuit een vrijwillige burgerrol deelnamen en de organisatie of inzet relevant was voor de onderzoeksvragen.

2.3 Zoekstrategie en screening

Voor het identificeren van relevante literatuur is een tweestaps strategie gehanteerd. In de eerste stap is een systematische literatuursearch uitgevoerd naar wetenschappelijke reviews over georganiseerde burgerhulp. Het primaire doel hiervan was het identificeren van relevante casussen voor dit onderzoek. Daarnaast zijn de algemene bevindingen uit deze reviews gebruikt als achtergrond voor dit rapport en, waar mogelijk, om informatie over specifieke casussen in te vullen. In de tweede stap is een aanvullende literatuursearch uitgevoerd naar wetenschappelijke artikelen en grijze literatuur die specifiek betrekking hadden op de geselecteerde casussen. Hieronder worden de gehanteerde zoekstrategie en het screeningsproces nader beschreven.

Search naar en screening van wetenschappelijke reviews

Op 3 en 4 maart 2026 is een systematische literatuursearch uitgevoerd in PsycInfo, Ovid Medline ALL, Web of Science, SocINDEX en OpenAlex.

De zoekstrategie bestond uit zoekblokken voor vrijwilligers, actieve religieuzen, influencers en burgers, gemeenschappen, organisatiekenmerken, grassroots-organisaties, rampen, COVID-19, oorlog, oproer, terrorisme, organiserende partijen zoals overheden en ngo's, en een methodeblok voor reviews en meta-analyses. De zoekblokken werden gecombineerd met booleaanse operatoren. Er zijn in de zoekstrategie geen beperkingen toegepast ten aanzien van taal of publicatiedatum.

Bij het ontwikkelen van de zoekstrategie is gebruikgemaakt van zoektermen uit eerdere literatuuronderzoeken (Bouwmeester et al., 2021). Voor OpenAlex is een vereenvoudigde vertaling van de zoekstrategie gebruikt vanwege beperkingen van de zoekinterface.

De resultaten uit de verschillende databanken zijn samengevoegd en ontdubbeld in EndNote. De ontdubbeling vond eerst plaats op basis van PMID en DOI in combinatie met de titel, en vervolgens volgens de methode van Bramer et al. (2016). Daarna zijn de records klaargezet voor screening.

Bij de screening werden de volgende inclusiecriteria gehanteerd (zie tabel II):

Tabel II. Inclusiecriteria

Categorie	**Inclusie**
Blootstelling	– De studie omvat burgers en gemeenschappen die betrokken zijn bij rampen- en crisisvoorbereiding, respons en herstel. Burgers en gemeenschappen hoeven niet zelf getroffen te zijn door een ramp of crisis, de betrokkenheid bij beheersing staat centraal.
Deelnemers	– De studie omvat burgers die als vrijwilligers actief zijn.
Gerapporteerde uitkomsten	– Het artikel onderzoekt de organisatiestructuur en financiering van gemeenschapsassistentie (RQ4). en/of – Het artikel onderzoekt de activiteiten die door gemeenschapsassistentie worden uitgevoerd (RQ5). en/of – Het artikel onderzoekt de samenwerking tussen gemeenschapsassistentie en professionele hulpverlening (RQ6). en/of – Het artikel onderzoekt positieve en negatieve ervaringen van degenen die betrokken zijn bij gemeenschapsassistentie (RQ7). en/of – Het artikel onderzoekt hoe jongeren deelnemen aan en bijdragen aan gemeenschapsassistentie (RQ8). en/of – Het artikel onderzoekt de duurzaamheid op lange termijn van gemeenschapsassistentie (RQ9). en/of – Het artikel onderzoekt de belemmeringen waarmee organisaties voor gemeenschapsassistentie worden geconfronteerd en de voorgestelde oplossingen om die aan te pakken (RQ10).
Context	– De studie heeft betrekking op voorbereiding op, respons op of herstel na rampen en crises. – De studie heeft betrekking op rampen en sluimerende crises, waaronder door mensen veroorzaakte en natuurlijke rampen en pandemieën.
Onderzoeksopzet	- Het artikel betreft een scoping review, literatuurreview, systematische review of meta-analyse. - Het artikel hanteert een mixed-methodsbenadering, waarbij de literatuurreview een integraal onderdeel vormt, zoals ook blijkt uit de samenvatting.
Taal	– Het artikel is geschreven in het Engels of Nederlands.

Peerreview	– Het artikel is peer reviewed.
Type publicatie	– Het artikel is gepubliceerd in een wetenschappelijk tijdschrift.

Na ontdubbeling zijn de referenties eerst door twee onderzoekers onafhankelijk gescreend op titel en abstract. Referenties die door ten minste één van de twee onderzoekers zijn geïncludeerd, zijn vervolgens beoordeeld op full text. Meningsverschillen werden besproken en zo nodig voorgelegd aan een senior onderzoeker.

De titel- en abstractscreening vond plaats met behulp van ASReview (ASReview LAB developers, 2025). Daarbij is gedeeltelijk gebruikgemaakt van de SAFE-procedure (Boetje & Van de Schoot, 2024), een screeningsaanpak voor ASReview met vier fasen: (1) screening van een aselecte trainingsset, (2) active learning, (3) controle met een alternatief model en (4) kwaliteitscontrole.

In fase 1 is een steekproef van 100 referenties gescreend om de inclusiecriteria aan te scherpen en het aandeel relevante records te schatten. Dit aandeel bedroeg 4%. In fase 2 is deze gelabelde set gebruikt als trainingsset voor de AI-ondersteunde screening van de overige referenties. De screening werd beëindigd zodra aan beide stopregels was voldaan: minimaal 8% van alle records was beoordeeld en in de laatste 125 beoordeelde records waren geen relevante referenties meer gevonden. Fase 3 is wegens beperkte toegang tot geavanceerdere modellen niet uitgevoerd. In fase 4 werden de eerder geëxcludeerde referenties opnieuw beoordeeld met de top 10 relevante en top 10 irrelevante items als *prior knowledge*. De eerste onderzoeker gebruikte ASReview versie 1.6.5 (default setup) en de tweede onderzoeker versie 2.2 (met Elas U4).

De fulltext-screening vond plaats buiten ASReview. In totaal werden 53 publicaties geselecteerd voor fulltext-beoordeling, waarvan uiteindelijk 52 beschikbaar waren voor screening. Na beoordeling werden 17 publicaties geïncludeerd in deze studie. Figuur A in bijlage I (PRISMA selectieschema) en tabel A in bijlage II tonen het aantal gevonden, ontdubbelde en gescreende referenties.

Search naar en screening van literatuur met betrekking tot casussen

Op 7, 13 en 27 mei 2026 zijn aanvullende literatuursearches uitgevoerd naar referenties over de geselecteerde casussen. In eerste instantie is hiervoor gezocht binnen de referenties die waren geïdentificeerd met de hierboven beschreven systematische literatuursearch. Deze zoekactie resulteerde in 27 referenties. Gezien de beperkte opbrengst is de zoekstrategie vervolgens uitgebreid met een aanvullende zoekactie in Google Scholar naar de geselecteerde casussen. Met deze zoekactie werden voornamelijk wetenschappelijke publicaties gevonden, aangevuld met enkele vormen van grijze literatuur, zoals onderzoeksrapporten. Deze publicaties zijn meegenomen omdat zij relevante informatie over de geselecteerde casussen bevatten. Boekhoofdstukken zijn niet geïncludeerd.

Naast de bovenstaande zoekacties zijn enkele publicaties aangedragen door de begeleidingscommissie. Figuur B in bijlage I (PRISMA selectieschema) en tabel A in bijlage II geven een overzicht van het aantal gevonden, aangedragen en geïncludeerde referenties.

De screening van titel en abstract is verdeeld over de twee onderzoekers. De referenties waarin Swedish Civil Defence and Resilience Agency, Digital Humanitarian Network, Ukraine is Building Ukraine Together, Student Volunteer Army of BlazeAid in de titel, het abstract, de volledige tekst of andere relevante metadata werden genoemd, werden beoordeeld door de eerste onderzoeker. De referenties die betrekking hadden op Ready2Help, Community Emergency Response Teams, NHS

Volunteer Responders, Ready When the Time Comes en Vapepa werden beoordeeld door de tweede onderzoeker. Referenties waarin een van de casussen werd genoemd, werden direct geïncludeerd voor de fulltext-screening. Wanneer de casus niet expliciet werd genoemd, maar het onderwerp en de inhoud aansloten bij de onderzoeksvragen, werd de referentie eveneens opgenomen voor fulltext-screening. De criteria voor de gerapporteerde uitkomsten uit Tabel II zijn toegepast tijdens de fulltext-screening. Bij twijfel over de relevantie van een publicatie hebben de twee onderzoekers de betreffende referentie gezamenlijk besproken. Na afronding van de titel-, abstract- en fulltext-screening werden uiteindelijk 22 publicaties geïncludeerd voor de verdere analyse.

2.4 Casusselectie

De uiteindelijke selectie van casussen is gebaseerd op een gecombineerde onderzoeksstrategie. Op basis van de systematische search, zoals hierboven beschreven, is een initiële longlist van casussen samengesteld.

Deze longlist van deductief geselecteerde casussen is aangevuld met inductief geselecteerde casussen die niet uit de reviews naar voren kwamen, maar wel voldeden aan aanvullende selectiecriteria. Deze aanvulling is gebaseerd op expertoordeel, input van de begeleidingscommissie en beleidsmatige overwegingen, zoals actualiteit, relevantie voor hybride dreigingen en toepasbaarheid voor de Nederlandse context.

De casussen zijn doelgericht geselecteerd om variëteit in organisatievorm, context, functies en coördinatie zichtbaar te maken. De selectie was daarmee gericht op inhoudelijke variatie en niet op statistische representativiteit.

Daarbij is rekening gehouden met:

- de wijze waarop de burgerhulp was georganiseerd en gecoördineerd/aangestuurd;
- de context en crisisfase waarin de burgerhulp werd ingezet;
- de functies en activiteiten van de burgerhulp;
- de basis van waaruit deelnemers werden gemobiliseerd;
- geografische spreiding;
- beschikbaarheid van relevante literatuur;
- mogelijke relevantie voor de Nederlandse context.

Als deductieve casussen zijn vijf initiatieven geselecteerd die naar voren kwamen in de reviews uit de eerste stap van het literatuuronderzoek. Dit waren Community Emergency Response Teams (genoemd in Helsloot & Ruitenberg, 2004, en Whittaker et al., 2015), Student Volunteer Army, Ready When the Time Comes en BlazeAid (alle drie genoemd in Whittaker et al., 2015) en NHS Volunteer Responders (genoemd in Kneale et al., 2023). Als inductieve casussen werden hieraan toegevoegd: Ready2Help omdat dit een Nederlands initiatief betrof, Digital Humanitarian Network vanwege de digitale aard van het initiatief, Swedish Civil Defence and Resilience Agency als Europees voorbeeld van burgerhulp in een context van conflict of oorlog, Vapepa vanwege het brede toepassingsgebied in Europa en ten slotte Ukraine is Building Ukraine Together aangezien dit initiatief als enige ook daadwerkelijk is ingezet in een context van conflict of oorlog.

Over Ukraine is Building Ukraine Together was echter onvoldoende literatuur beschikbaar om de casus volwaardig te analyseren. Deze casus is daarom bij de analyse buiten beschouwing gehouden.

Zie tabel III verderop in dit hoofdstuk voor een gedetailleerder overzicht van de uiteindelijk geanalyseerde casussen.

2.5 Data-extractie en analyse

Het extractiekader omvatte de volgende onderwerpen:

1. context en ontwikkeling
2. mobilisatie en deelnemers
3. functies en activiteiten
4. organisatie en coördinatie en samenwerking
5. financiering en ondersteuning;
6. duurzame betrokkenheid;
7. ervaringen, opbrengsten en dilemma's.
8. rol van jongeren, voor zover hierover informatie beschikbaar was.

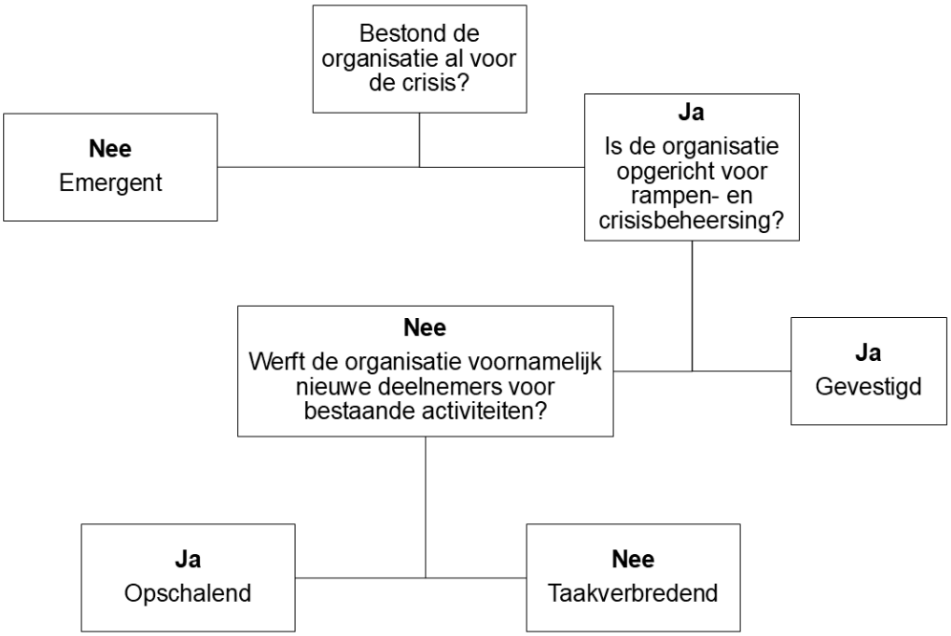
De beschikbare literatuur biedt niet voor iedere casus voldoende informatie om de effectiviteit van de burgerhulp vast te stellen. Aantallen geregistreerde of ingezette vrijwilligers zijn daarom niet zonder meer als maat voor succes beschouwd.

Waar mogelijk is ook gekeken naar de aansluiting op concrete behoeften, de daadwerkelijk inzet, de uitvoerbaarheid en veiligheid van de inzet, de ervaren meerwaarde en de kwaliteit van coördinatie en samenwerking.

2.6 De typologie als ordenend hulpmiddel

Voor de ordening van de geselecteerde casussen is gebruikgemaakt van een typologie waarin vier vormen van burgerhulp worden onderscheiden: gevestigde (*established*), opschalende (*expanding*), taakverbredende (*extending*) en emergente (*emergent*) burgerhulp (Dynes, 1970; zie ook Dittmer & Lorenz, 2024; Whittaker et al., 2015). Bij gevestigde burgerhulp bestaan de organisatie, de deelnemers en de taken in eerste instantie al vóór de ramp of crisis. Bij opschalende burgerhulp mobiliseert een bestaande organisatie nieuwe deelnemers voor bestaande taken. Bij taakverbredende burgerhulp neemt een bestaande organisatie of een bestaand netwerk nieuwe taken of rollen op zich. Bij emergente burgerhulp ontstaan zowel de organisatie als de activiteiten in reactie op een concrete gebeurtenis of hulpvraag.

Een burgerhulpinitiatief kan aan de hand van drie opeenvolgende vragen worden ingedeeld in deze viervoudige typologie. De beslisboom hiervoor is als volgt:



De vier vormen zijn in dit onderzoek beschouwd als ideaaltypen en niet als categorieën met harde grenzen. In de praktijk kunnen initiatieven kenmerken van verschillende typen combineren en kan hun positie in de loop van de tijd veranderen. Voor de overheid is deze typologie vooral bruikbaar om in te schatten welke vorm van burgerhulp het beste aansluit bij een specifieke crisiscontext. Is bijvoorbeeld specialistische kennis nodig, dan kunnen gevestigde burgerhulpinitiatieven relevant zijn. Is lokale inbedding belangrijk, dan kunnen opschalende of taakverbredende vormen passend zijn. Zijn snel veel extra handen nodig van mensen die zich spontaan aanbieden, dan kan een emergente vorm van burgerhulp uitkomst bieden. In deze rapportage wordt de klassieke indeling aangehouden, omdat deze veel wordt gebruikt en ondanks de dynamiek in de praktijk een herkenbaar ordeningskader biedt.

Ready2Help wordt bijvoorbeeld primair als gevestigde burgerhulp beschouwd, omdat het netwerk en de aansturingsstructuur vooraf bestaan en zijn ingebed bij het Nederlandse Rode Kruis. Tegelijkertijd vertoont het initiatief kenmerken van opschalende burgerhulp, omdat geregistreerde burgers pas bij een concrete gebeurtenis voor specifieke taken worden gemobiliseerd (Schmidt et al., 2016, 2018). Ook Community Emergency Response Teams passen niet overal op precies dezelfde wijze binnen één type. De vrijwilligers worden vooraf georganiseerd en getraind en de teams zijn verbonden met autoriteiten en professionele hulpdiensten. De mate van centrale aansturing en lokale inbedding verschilt echter: sommige teams worden vanuit een county aangestuurd, terwijl andere zijn voortgekomen uit buurt- of wijkinitiatieven (Brennan & Flint, 2007).

Ook andere casussen laten zien dat burgerhulporganisaties zich kunnen ontwikkelen. NHS Volunteer Responders begon tijdens de coronapandemie als een opschaling van bestaande NHS-structuren met een grote groep nieuwe vrijwilligers. Het programma kreeg later kenmerken van taakverbredende burgerhulp, toen de inzet werd uitgebreid van acute respons naar herstel en ondersteuning binnen de volwassenenzorg (Kharicha, Owen et al., 2025, 2025). De Student Volunteer Army ontstond daarentegen als een emergent initiatief na de aardbevingen in Canterbury in Nieuw-Zeeland. Na verloop van tijd ontwikkelde het initiatief zich tot een formele studentenclub en een overkoepelende stichting. Bij latere crises vertoonde de organisatie ook kenmerken van opschalende en taakverbredende burgerhulp (Carlton & Mills, 2017; Carlton et al., 2022).

De typologie wordt daarom uitsluitend gebruikt om de casussen en bevindingen overzichtelijk te presenteren en verschillen tussen initiatieven zichtbaar te maken. De indeling ondersteunt de analyse van onder meer mobilisatie, taken, coördinatie, financiering, samenwerking, verantwoordelijkheden en institutionele inbedding. Het doel van het onderzoek is niet om de typologie te toetsen, te verfijnen of een nieuwe typologie te ontwikkelen.

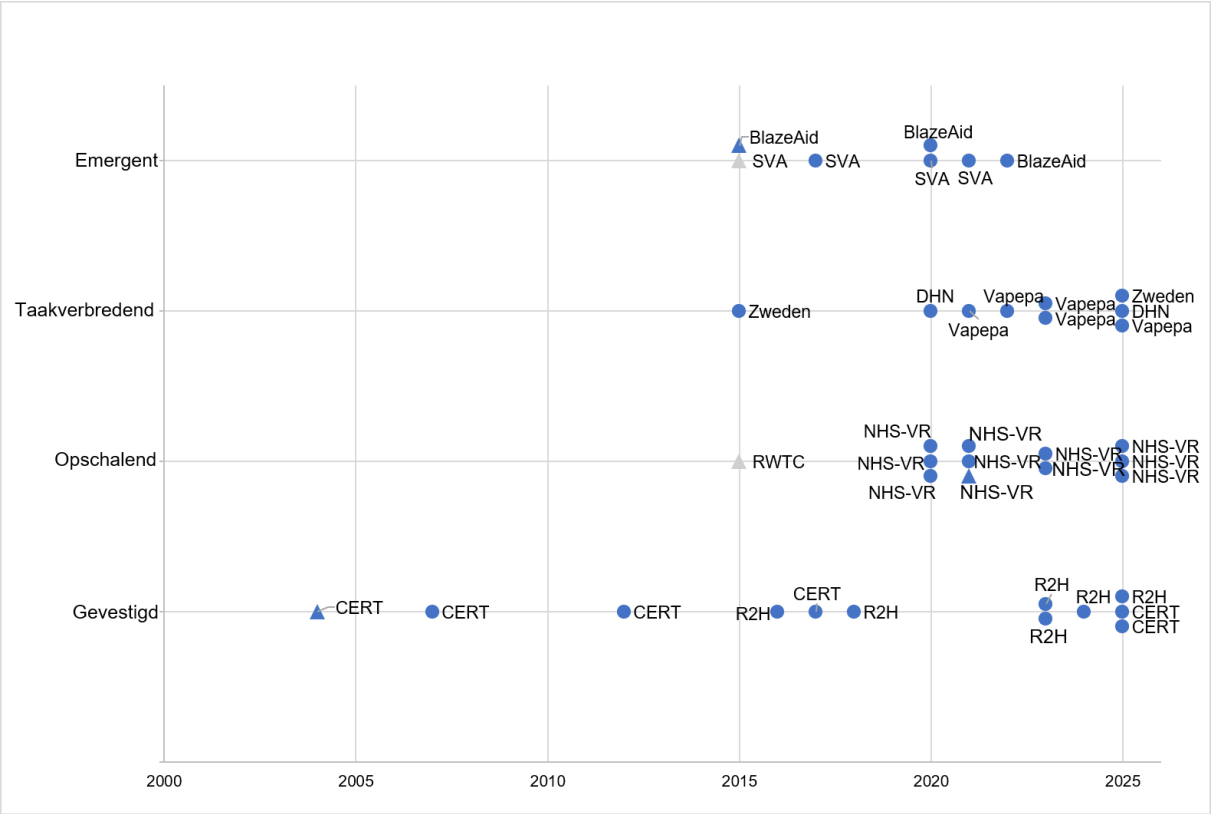
De primaire indeling en de belangrijkste overlap of ontwikkeling van de casussen worden in de onderstaande tabel (III) samengevat:

Tabel III. Indeling van casussen

Casus	**Primaire indeling**	**Reden voor indeling**	**Overlap of twijfel**	**Ontwikkeling in de tijd**
Ready2Help	Gevestigd	Vooraf georganiseerd netwerk, ingebed bij Rode Kruis	Vrijwilligers worden pas ad hoc gemobiliseerd; daardoor ook opschalende kenmerken	Mogelijke verdere institutionalisering
Community Emergency Response Team (CERT)	Gevestigd	Vooraf getrainde teams en formele verbinding met autoriteiten	Lokale variatie in mate van formalisering	Kan lokaal vanuit buurtinitiatief ontstaan
NHS Volunteer Responders	Opschalend	Bestaande NHS-structuur mobiliseert grote nieuwe vrijwilligersgroep	Kreeg later taakverbredende kenmerken door uitbreiding naar sociale zorg	Van acute respons naar herstel en reguliere ondersteuning
Ready When the Time Comes	Opschalend	Bedrijven leveren nieuwe vrijwilligers voor bestaande Rode Kruistaken	Sterke institutionele voorbereiding kan richting gevestigd gaan	Afhankelijk van duur van samenwerking
Vapepa	Taakverbredend	Bestaand netwerk ondersteunt autoriteiten bij wisselende taken	Door formele inbedding ook duidelijke gevestigde kenmerken	Functies worden per crisis aangepast
Digital Humanitarian Network	Taakverbredend	Bestaande digitale netwerken vervullen nieuwe humanitaire functies	Tijdelijke en emergente subgroepen	Veranderde van mobilisatieplatform naar kennisnetwerk
Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur	Taakverbredend	Bestaande civiele en militaire organisaties nemen aanvullende taken en rollen op zich binnen crisisbeheersing en maatschappelijke weerbaarheid.	Door de sterke institutionele inbedding heeft de casus ook duidelijke gevestigde kenmerken. Betreft eerder een breder stelsel dan één afgebakend burgerhulpinitiatief.	Ontwikkelde zich van een meer traditionele civiele beschermingsstructuur naar een bredere benadering van maatschappelijke weerbaarheid en civiel-militaire samenwerking.

STUDENT VOLUNTEER ARMY	Emergent	Nieuwe vrijwilligers en organisatie ontstonden na een aardbeving	Later opschalend, taakverbredend en herhalend emergent	Formalisering tot club en stichting
BLAZEAID	Emergent	Ontstond spontaan rond een concrete herstelbehoefte	Inmiddels meer gevestigde kenmerken	Van lokaal initiatief naar duurzame organisatie

De geanalyseerde bronnen beslaan de periode van 2004-2025, waarbij in de onderstaande tijdlijn te zien is dat de oudste bronnen zich concentreren op gevestigde burgerhulp. Sommige burgerhulpinitiatieven zijn na publicatie van de bronnen verder ontwikkeld of beëindigd. De literatuurreview is gebaseerd op de informatie uit de gevonden bronnen om empirisch onderbouwde conclusies te kunnen trekken, maar om de casussen in de actuele context te plaatsen zijn hier en daar voetnoten toegevoegd met informatie uit recentere bronnen zoals websites van initiatieven.



Legenda: ▲ = publicaties uit stap 1 van de zoekstrategie, ● = publicaties uit stap 2 van de zoekstrategie. Whittaker et al. (2015) bespreken drie casussen, hiervan is BlazeAid blauw gemarkeerd en SVA en RWTC grijs. De blauwe markeringen tonen derhalve het totale aantal geanalyseerde publicaties. CERT = Community Emergency Response Teams, SVA = Student Volunteer Army, Zweden = de Zweedse weerbaarheidsstructuur, RWTC = Ready When the Time Comes, R2H = Ready2Help, DHN = Digital Humanitarian Network, NHS-VR = NHS Volunteer Responders.

2.7 Kritische reflectie op de methode

Bij de interpretatie van de bevindingen moet rekening worden gehouden met enkele beperkingen. De selectie van casussen gebeurde deels deductief, op basis van de initiële literatuurreview, en deels inductief, op basis van suggesties uit de begeleidingscommissie. Het risico van deze aanpak was dat

de inductieve casussen (nog) niet terug te vinden zouden zijn in de literatuur. De inductieve component had echter ook meerwaarde, omdat juist de recente literatuur mogelijk nog niet zou zijn terechtgekomen in reviews, waardoor we mogelijk relevante recente casussen zouden missen als we deze uitsluitend deductief zouden selecteren. In de eerste, op reviews gebaseerde stap van het literatuuronderzoek was namelijk mogelijk sprake van disciplinevertekening. Dat wil zeggen, mogelijk is het niet in elke discipline die relevant is voor georganiseerde burgerhulp even gebruikelijk om reviews te schrijven. Reviews lijden daarnaast mogelijk onder een terugblikvertekening. Deze bronnen gaan immers per definitie over initiatieven uit het verleden die al gerapporteerd of geëvalueerd zijn. Daarom ontbreken nieuwe innovaties of recente trends mogelijk. Deze mogelijke beperkingen worden op twee manieren ondervangen. Ten eerste door in de tweede stap van het literatuuronderzoek gericht te zoeken naar primaire literatuur over casussen. Ten tweede door de casusselectie zowel deductief (literatuurgestuurd) als inductief (gebaseerd op suggesties van experts) aan te pakken.

De hoeveelheid en aard van de beschikbare literatuur verschilden sterk per casus. Voor sommige initiatieven waren meerdere wetenschappelijke publicaties en evaluaties beschikbaar, terwijl andere casussen slechts in een beperkt aantal, voornamelijk beschrijvende, bronnen naar voren kwamen. Daardoor konden niet alle onderwerpen voor iedere casus in dezelfde mate worden uitgewerkt en vergeleken. Over vrijwel alle geselecteerde casussen hebben we echter literatuur kunnen vinden, met als enige uitzondering het initiatief Ukraine is Building Ukraine Together. Deze laatste, inductieve casus wordt vanwege het ontbreken van bruikbare literatuur niet verder behandeld.

De beschikbare literatuur bood bovendien vaak onvoldoende basis om de effectiviteit van de onderzochte initiatieven vast te stellen. Een deel van het probleem is dat effectiviteit of succes op verschillende manieren wordt gedefinieerd en gemeten. De gevonden literatuur concentreert zich bijvoorbeeld (groten)deels op het welbevinden van vrijwilligers, maar er kunnen zeker vraagtekens geplaatst worden bij deze variabele als maatstaf voor succesvolle burgerhulp. Aantallen geregistreerde of ingezette vrijwilligers, beschrijvingen van uitgevoerde activiteiten en positieve ervaringen geven inzicht in de omvang en uitvoering van de inzet, maar tonen niet direct aan dat een initiatief effectief was. Aan de ene kant is burgerhulp pas succesvol als er niet alleen veel initiatief en animo is, maar als dit ook nuttig wordt ingezet waar de hulp daadwerkelijk nodig is en op de manier die nodig is. Aan de andere kant draait de kern van het huidige onderzoek om de vraag welke organisatievormen “goed” – vatbaar voor subjectiviteit – van de grond komen. Effectieve inzet daarvan tijdens rampen kan immers vervolgens bijgestuurd worden door instanties en overheid – de huidige kwestie van organiseerbaarheid van burgerhulp. Instituties kunnen om uiteenlopende redenen spontane hulpvormen willen organiseren: van het voorkomen van schade en in de weg lopen van professionele hulp tot het efficiënt inzetten van de extra mensen die spontane hulp met zich meebrengt. Ook is het mogelijk dat succesvolle en zichtbare initiatieven vaker zijn beschreven dan initiatieven die niet van de grond kwamen, voortijdig eindigden of minder positieve resultaten hadden. Recente, lokale en kleinschalige initiatieven zijn daarnaast vaak (nog) niet in een (wetenschappelijke) publicatie beschreven.

De onderzochte casussen vonden plaats in verschillende landen en binnen uiteenlopende bestuurlijke, juridische en organisatorische contexten. Bevindingen uit de ene casus kunnen daarom niet zonder meer worden overgedragen naar een andere context of naar Nederland.

De indeling van de casussen in de vier typen vroeg ook om interpretatie. De typen hebben geen harde grenzen en verschillende casussen hebben kenmerken van meerdere typen of ontwikkelen zich in de loop van de tijd. Zoals gezegd is de typologie daarom uitsluitend gebruikt als ordenend hulpmiddel.

Voor een aantal onderwerpen, bijvoorbeeld de rol van jongeren en de inzet van burgerhulp in de nafase, werd relatief weinig besproken in de gevonden literatuur. De bevindingen over deze onderwerpen geven daarom een beperkt beeld.

Het literatuuronderzoek is voornamelijk verricht in wetenschappelijke databases. Deze focus sluit aan bij het doel van het onderzoek. Gezien de actuele behoefte aan wetenschappelijke onderbouwing van ogenschijnlijke “best practices”, ligt de nadruk in het literatuuronderzoek op de academische literatuur en wordt grijze literatuur als aanvulling op deze hoofdcomponent gebruikt.

3 Bevindingen uit de literatuurreview (casussen)

3.1 Type I: Gevestigde burgerhulp

Ready2Help (Nederland) en Community Emergency Respons Teams (Verenigde Staten)

Gevestigde burgerhulp is al vóór een ramp of crisis georganiseerd en ingebed in bestaande organisatorische of institutionele structuren. Er zijn doorgaans vooraf voorzieningen getroffen voor de registratie of training van vrijwilligers, de mobilisatie, de taakverdeling en de coördinatie van de inzet.

In deze paragraaf worden **Ready2Help in Nederland** en de **Community Emergency Response Teams (CERT) in de Verenigde Staten** besproken. Beide initiatieven bestaan voorafgaand aan een concrete gebeurtenis en zijn verbonden met al langer bestaande formele organisaties. De initiatieven verschillen vooral in de wijze waarop burgers worden voorbereid en gemobiliseerd: Ready2Help werkt met een brede groep vooraf geregistreerde burgers die per gebeurtenis kan worden opgeroepen, terwijl Community Emergency Response Teams bestaan uit burgers die vooraf worden getraind voor inzet tijdens noodsituaties.

> “Gevestigde burgerhulp is al vóór een ramp of crisis georganiseerd en ingebed in bestaande organisatorische of institutionele structuren.”

3.1.1 Context, kenmerken en ontwikkeling



Ready2Help is een nationaal burgerhulpnetwerk dat in 2014 door het Nederlandse Rode Kruis is geïnitieerd in Nederland. Het initiatief is geïnspireerd op soortgelijke platforms, zoals Team Österreich van het Oostenrijkse Rode Kruis, en kan in heel Nederland worden ingezet tijdens verschillende soorten rampen en crises (Schmidt et al., 2016). Ready2Help richt zich onder meer op watercrises. Enkele waterschappen hebben een samenwerkingsovereenkomst met Ready2Help gesloten en zowel in Dordrecht als bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is met de inzet van het netwerk geoefend (De Vries et al., 2025; Schmidt et al., 2016, 2018).

Naast oefeningen is Ready2Help daadwerkelijk ingezet in verschillende omstandigheden. Tijdens de vluchtelingencrisis in 2015 ondersteunde het initiatief de respons toen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers onder druk kwamen te staan door de grote aantallen vluchtelingen uit onder andere Syrië, Libië, Afghanistan en Eritrea (Schmidt et al., 2016, 2018). Ready2Help kan daarnaast worden betrokken bij zoekacties naar vermiste personen, zoals in 2017 bij de zoektocht naar Anne Faber (Lam, Kop, et al., 2023; Lam, Schoonderwoerd, et al., 2023).

Ready2Help wordt in dit onderzoek primair beschouwd als gevestigde burgerhulp, omdat het netwerk, het platform en de aansturingsstructuur vooraf bestaan en zijn ingebed bij het Rode Kruis. Tegelijkertijd heeft het initiatief kenmerken van opschalende burgerhulp. De burgers zijn vooraf geregistreerd, maar worden pas bij een concrete gebeurtenis gemobiliseerd voor specifieke taken. Hoewel Ready2Help een toevoeging was, bestaat het Rode Kruis als crisisorganisatie al lang en is Ready2Help inmiddels al ruim een decennium onderdeel van deze gevestigde structuur. De indeling is

daarom niet volledig eenduidig. Het initiatief laat zien dat opschalende en gevestigde burgerhulp in de praktijk in elkaar kunnen overlopen; wat begon als opschaling kan na verloop van tijd als gevestigd worden getypeerd.

Beide initiatieven zijn vooral gericht op preparatie en acute respons. We noemen dit hier preparatie omdat het bij deze casussen niet ook draait om proactie en preventie (de risicomitigerende elementen uit de voorfase), maar puur om preparatie. Dat wil zeggen, men is bezig met maatregelen treffen ter voorbereiding (strategievorming, uitgangspunten formuleren, werven, werkafspraken - ook met crisispartners), randvoorwaarden regelen, opleiden, trainen en oefenen, et cetera. De voorbereiding bestaat bij Ready2Help uit registratie en organisatorische inrichting en bij Community Emergency Response Teams uit training en oefening. Tijdens de acute fase biedt Ready2Help aanvullende praktische en logistieke capaciteit, terwijl Community Emergency Response Teams vooral een eerste responslijn vormen totdat professionele hulpdiensten beschikbaar zijn of voldoende capaciteit hebben. De literatuur biedt minder informatie over een structurele rol van beide initiatieven in de nafase.

Community Emergency Response Teams zijn een Amerikaanse vorm van georganiseerde burgerhulp bij noodsituaties (Brennan & Flint, 2007; Connolly, 2012; Ham et al., 2025; Helsloot & Ruitenberg, 2004; Ossey et al., 2017). Geïnspireerd door de voorbereiding van Japanse bewoners en vrijwilligers op aardbevingen richtte de brandweer van Los Angeles in 1985 het eerste Community Emergency Response Team op (Brennan & Flint, 2007; Ham et al., 2025). In 2007 waren in de Verenigde Staten 2.738 teams actief. Deze bevonden zich vooral in de zuidelijke regio, waar 35 procent van de counties ten minste één Community Emergency Response Teams had. De aanwezigheid verschilde sterk tussen landelijke counties, waar 21 procent over een Community Emergency Response Team beschikte, en stedelijke counties, waar dit voor 85 procent gold (Brennan & Flint, 2007).

Community Emergency Response Teams worden lokaal of regionaal ingezet tijdens grote rampen en ernstige ongevallen waarbij professionele hulpverleners niet direct in alle benodigde hulp kunnen voorzien, bijvoorbeeld vanwege het grote aantal slachtoffers, communicatieproblemen of geblokkeerde wegen (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Zij worden vooral in verband gebracht met natuurrampen, zoals orkanen, bosbranden, tornado's en aardbevingen. Community Emergency Response Teams kunnen echter ook van betekenis zijn bij minder traditionele crises en bij activiteiten op het gebied van gemeenschapsontwikkeling, risicobeperking en lokale milieuvraagstukken (Brennan & Flint, 2007).

Community Emergency Response Teams worden primair als gevestigde burgerhulp beschouwd, omdat vrijwilligers vooraf worden georganiseerd en getraind en de teams zijn verbonden met autoriteiten en professionele hulpdiensten. De indeling kent echter lokale variatie. Sommige teams worden vanuit een county aangestuurd, terwijl andere zijn voortgekomen uit buurt- of wijkinitiatieven en meer lokale controle kennen (Brennan & Flint, 2007). Een lokaal initiatief kan daardoor aanvankelijk meer emergente kenmerken vertonen en zich vervolgens ontwikkelen tot een sterker geïnstitutionaliseerde vorm van burgerhulp.

Binnen het bredere CERT-programma bestaan ook varianten die zich op specifieke groepen richten. Zo zijn Student Emergency Response Teams opgericht om campussen en academische gemeenschappen beter voor te bereiden op noodsituaties (Connolly, 2012). Daarnaast werden in Watts in Los Angeles jongeren met een lage sociaaleconomische status actief bij een Community Emergency Response Team betrokken, met als doel de rampenparaatheid en veerkracht van een kwetsbare gemeenschap te versterken (Ossey et al., 2017). Deze voorbeelden veranderen de primaire indeling van Community Emergency Response Teams niet, maar laten wel zien dat binnen een gevestigde structuur verschillende mobilisatievormen en doelgroepen mogelijk zijn.

Ready2Help en Community Emergency Response Teams zijn beide vooraf georganiseerd en verbonden met formele organisaties, maar verschillen in de manier waarop vrijwilligers worden voorbereid en ingezet. Ready2Help maakt gebruik van een brede, flexibel oproepbare groep geregistreerde burgers, terwijl Community Emergency Response Teams werken met vooraf getrainde lokale teams. Beide casussen laten bovendien zien dat de grenzen tussen gevestigde en andere vormen van burgerhulp niet scherp zijn en dat de organisatorische inrichting per locatie kan verschillen.

3.1.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking



Ready2Help is door het Nederlandse Rode Kruis ontwikkeld als een online platform. Geïnteresseerde burgers registreren zich via de website (De Vries et al., 2025; Schmidt et al., 2016, 2018). Geregistreerde burgers worden tijdens een crisis benaderd via e-mail, sms of geautomatiseerde oproepen. Zij bepalen vervolgens zelf per oproep of zij beschikbaar zijn voor een bepaalde taak op een aangewezen tijdstip (Schmidt et al., 2016, 2018). Ready2Help is daarmee gericht op ad-hoc vrijwilligerswerk als aanvulling op meer traditionele vormen van vrijwilligerswerk (Max et al., 2024).

Voor de aansturing hanteert het Rode Kruis een hiërarchische structuur. Reguliere, getrainde Rode Kruisvrijwilligers treden op als teamleider en sturen groepen van ongeveer vijftien Ready2Help-vrijwilligers aan (Schmidt et al., 2016). De teamleider geeft uitleg, verdeelt de taken en houdt overzicht over de groep (Schmidt et al., 2016, 2018). Omdat teamleiders geen formele autoriteit hebben, werd tijdens de overstromingsoefening in Dordrecht het belang benadrukt van het werken in kleine groepen met vooraf toegewezen taken (Schmidt et al., 2016). Tijdens de instructie werd daarnaast aandacht besteed aan persoonlijke veiligheid, de verhouding tussen vrijwilligers en teamleiders en de aansturingsstructuur van Ready2Help. Vrijwilligers werkten aan vooraf gedefinieerde en afgebakende taken onder supervisie van een teamleider.

Het online platform neemt een centrale plaats in binnen de organisatie. Via het platform worden vrijwilligers geregistreerd en gemobiliseerd en kunnen taken en ontmoetingsplaatsen worden gecoördineerd. Daarnaast wordt het platform beschreven als een mogelijke interface tussen verschillende vormen van burgerhulp en als een brug tussen de formele responsorganisatie en online of spontaan ontstane burgerinitiatieven (Schmidt et al., 2018).

Ready2Help is organisatorisch ingebed bij het Nederlandse Rode Kruis. Sommige veiligheidsregio's hebben afspraken of contracten met het Rode Kruis over het oproepen van aanvullende noodhulp (Schmidt et al., 2016).[5] Tijdens de vluchtelingencrisis werden korte communicatielijnen onderhouden met de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Schmidt et al., 2018). De samenwerking vindt daarmee zowel horizontaal plaats, tussen vrijwilligers, het Rode Kruis en andere initiatieven, als verticaal, tussen het Rode Kruis en formele publieke organisaties.

De gevonden bronnen gaan niet uitgebreid in op de samenstelling van de Ready2Help-deelnemers. Maatschappelijke organisaties, waaronder Scouting Nederland, hebben hun leden aangemoedigd zich bij het netwerk aan te sluiten (Schmidt et al., 2018). De rol van jongeren wordt in de beschikbare

[5] De huidige analyse is gebaseerd op de systematische literatuurreview, maar de samenwerking met veiligheidsregio's is inmiddels een geïnstitutionaliseerde werkvorm. Schmidt en collega's analyseerden het wordingsproces van Ready2Help voorafgaand aan deze institutionalisering, maar hieruit kan niet geconcludeerd worden dat het voor nieuw opkomende partijen nog steeds wenselijk is dat allerlei losse afspraken met veiligheidsregio's worden gemaakt. Voor actuele informatie over Ready2Help zie https://www.rodekruis.nl/wat-kun-jij-doen/steun-met-tijd/ready2help/.

literatuur niet afzonderlijk beschreven. Het digitale karakter van registratie en mobilisatie kan deelname voor sommige groepen laagdrempeliger maken, maar op basis van de gevonden bronnen kan niet worden vastgesteld welke groepen daadwerkelijk worden bereikt.

De Amerikaanse **Community Emergency Response Teams** bestaan uit burgers die vooraf worden getraind in vaardigheden die tijdens noodsituaties nodig kunnen zijn. Zij fungeren als eerste responslijn wanneer lokale bewoners gedurende de eerste uren of dagen na een ramp de eerste en soms enige beschikbare hulpverleners zijn (Brennan & Flint, 2007). Community Emergency Response Teams kunnen daarmee een brug vormen tussen de lokale gemeenschap en lokale, statelijke en federale overheidsinstanties. De vrijwilligers worden ingezet totdat professionele diensten aanwezig zijn en de situatie verder kunnen beheersen, of wanneer die diensten door de omvang van de gebeurtenis onvoldoende capaciteit hebben.

De lokale teams van getrainde vrijwilligers werden in de beschreven periode op landelijk niveau ondersteund door Citizen Corps en de Federal Emergency Management Agency binnen het Department of Homeland Security (Brennan & Flint, 2007; Connolly, 2012). Op regionaal niveau worden sommige Community Emergency Response Teams vanuit een county aangestuurd, terwijl andere voortkomen uit buurt- of wijkinitiatieven en meer lokale zeggenschap hebben (Brennan & Flint, 2007). De coördinatie volgt het uitgangspunt dat de respons op het laagst mogelijke organisatorische niveau plaatsvindt. Federale betrokkenheid volgt wanneer de lokale en statelijke capaciteit wordt overschreden.

Student Emergency Response Teams kunnen als onderdeel van een lokaal Community Emergency Response Team opereren of zelfstandig trainen. Voorwaarden zijn onder andere steun van het bestuur van de onderwijsinstelling en de aanwijzing van coördinatoren namens zowel de onderwijsinstelling als het lokale Community Emergency Response Team (Connolly, 2012).

Het jongerenprogramma in Watts werd gecoördineerd door de South LA Teen CERT Collaborative. Het Los Angeles County Department of Public Health beheerde het programma, terwijl de brandweer van Los Angeles hoofdverantwoordelijk was voor de trainingen. Daarnaast waren onder meer FEMA, het Amerikaanse Rode Kruis, lokale gemeenschapsorganisaties en organisaties voor reanimatie- en EHBO-training betrokken. Lokale partners ondersteunden de werving van deelnemers, de uitvoering van oefeningen en de beschikbaarheid van materialen en vervoer (Ossey et al., 2017).

Community Emergency Response Teams combineren daarmee lokale, van onderop opgebouwde gemeenschapscapaciteit met een van bovenaf ontwikkeld kader van training, coördinatie en gestandaardiseerd lesmateriaal (Brennan & Flint, 2007). Waar Ready2Help vooral in samenwerking met en als aanvulling op professionele hulpverlening wordt ingezet, functioneren Community Emergency Response Teams in het bijzonder als overbruggingsmechanisme wanneer professionele diensten nog onderweg zijn of onvoldoende capaciteit hebben. Ready2Help mobiliseert een brede groep burgers die per inzet kan wisselen; Community Emergency Response Teams zijn gebaseerd op vooraf getrainde lokale teams.

3.1.3 Activiteiten en financiering



De meeste taken waarvoor **Ready2Help**-vrijwilligers worden ingezet, zijn relatief eenvoudig, goed afgebakend en arbeidsintensief. Soms worden ook vrijwilligers met specifieke deskundigheid ingezet, bijvoorbeeld voor vertaling tussen het Nederlands en Arabisch of voor medische ondersteuning (Schmidt et al., 2018).

Tijdens de vluchtelingencrisis bestonden de werkzaamheden onder meer uit het opzetten van opvanglocaties, schoonmaken en het bieden van logistieke ondersteuning (Schmidt et al., 2016, 2018). Tijdens de overstromingsoefening in Dordrecht vulden vrijwilligers zandzakken, ruimden zij door het water verplaatste takken en puin op en hielpen zij kunst uit een bedreigd museum veilig te stellen. De activiteiten hadden daarmee zowel een reactief als een preventief karakter: puinruimen was gericht op het beperken van de gevolgen van de gebeurtenis, terwijl het vullen van zandzakken verdere schade moest voorkomen.

Tijdens de Dordrechtse oefening werd daarnaast gebruikgemaakt van een Web Monitoring Team. Dit team reageerde op gesimuleerde hulpvragen van burgers via Twitter (Schmidt et al., 2016, 2018). De functie was vooral het geven van instructies en het ondersteunen van de coördinatie van hulpvragen. Het betrof daarmee minder een zelfstandige operationele taak dan een ondersteunende informatie- en communicatiefunctie.

De geraadpleegde bronnen bevatten geen specifieke informatie over de financiering van Ready2Help. Uit de beschrijvingen blijkt wel dat het initiatief gebruikmaakt van de bestaande organisatorische infrastructuur van het Rode Kruis, waaronder het online platform, getrainde Rode Kruisvrijwilligers en de bestaande relaties met overheden en hulporganisaties. Welke kosten hiermee zijn gemoeid en hoe deze worden gedekt, kan op basis van de gevonden literatuur niet worden vastgesteld.[6]

De training en inzet van **Community Emergency Response Teams** richten zich op eerste hulp en triage, logistiek en communicatie, lichte zoek- en reddingswerkzaamheden, kleine brandbestrijding, grootschalige opvang, teamorganisatie en rampenpsychologie (Connolly, 2012; Ossey et al., 2017). De standaardtraining duurt acht weken en omvat onder meer rampenvoorbereiding, basis-EHBO, zoek- en reddingswerk, brandbestrijding en de organisatie van een ramplocatie (Connolly, 2012).

De jongeren in Watts volgden een vergelijkbare training van negen weken en in totaal 25 uur. Deze bestond uit aardbevingsbewustzijn, brandbestrijding bij rampen, medische handelingen, incidenten met meerdere slachtoffers, lichte zoek- en reddingswerkzaamheden, teamorganisatie, rampenpsychologie, terrorisme, reanimatie en EHBO. De deelnemers demonstreerden hun vaardigheden tijdens simulatieoefeningen en bij de diploma-uitreiking (Ossey et al., 2017).

Community Emergency Response Teams zijn primair bedoeld als ondersteuning bij de acute respons. Onderzoekers wijzen echter ook op mogelijke bredere inzet in perioden zonder ramp, bijvoorbeeld bij gemeenschapsontwikkeling, risicobeperking, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en lokale milieuvraagstukken (Brennan & Flint, 2007). Als voorbeeld noemen zij CERT-vrijwilligers die in Florida hielpen bij enquêtes onder boeren over maatregelen tegen droogte. Dergelijke activiteiten kunnen zowel bijdragen aan lokale weerbaarheid als aan het actief houden van de teams tussen rampen.

CERT-trainingen zijn gratis voor deelnemers en worden federaal gefinancierd (Connolly, 2012; Ossey et al., 2017). Een deel van de financiering vindt plaats via federale subsidies die samenhangen met de vereisten voor risicobeperking uit de Disaster Mitigation Act 2000. Lokale overheden kunnen door het opstellen van rampenbeheersingsplannen in aanmerking komen voor subsidies die onder meer voor Community Emergency Response Teams kunnen worden gebruikt (Brennan & Flint, 2007).

[6] De geanalyseerde literatuur biedt geen informatie over wat te doen als het fout gaat, bijvoorbeeld bij verantwoordelijkheidsvraagstukken zoals wanneer een vrijwilliger zichzelf in gevaar brengt. Het Rode Kruis heeft een oplossing voor de financiering in dergelijke gevallen met een verzekering. De insteek van dit onderzoek was echter om ogenschijnlijk veelbelovende benaderingen voor het organiseren van burgerhulp wetenschappelijk te onderbouwen. Aangezien de gelokaliseerde literatuur ongevallenverzekering niet behandelt, valt uitwerking hiervan buiten het kader van dit onderzoek.

Het jongerenprogramma in Watts werd daarnaast ondersteund door sponsororganisaties. Zij leverden onder meer maaltijden, materialen, EHBO-kits, rugzakken en trainingsmateriaal (Ossey et al., 2017). De financiering en ondersteuning waren daarmee afkomstig uit een combinatie van publieke middelen, inzet van deelnemende organisaties en materiële bijdragen van partners.

3.1.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's



Bij **Ready2Help** vindt de eerste registratie online plaats en beslissen burgers zelf per moment en taak of zij deelnemen. Dit maakt de deelname relatief laagdrempelig en flexibel (Schmidt et al., 2018). Ook kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen aan de werving en binding van vrijwilligers. Zo moedigde Scouting Nederland leden aan zich bij Ready2Help aan te sluiten, waardoor de werving werd verbonden met bestaande maatschappelijke structuren.

De beschikbare bronnen geven echter weinig informatie over de mate waarin geregistreerde burgers gedurende langere tijd bij Ready2Help betrokken blijven. Ook is niet duidelijk hoe vaak deelnemers worden opgeroepen, hoeveel geregistreerden daadwerkelijk inzetbaar blijven en welke activiteiten tussen crises door plaatsvinden om de betrokkenheid te onderhouden. De laagdrempelige registratie vergemakkelijkt de toegang, maar biedt niet vanzelfsprekend zekerheid over beschikbaarheid en continuïteit.

Over Ready2Help is een genuanceerde evaluatie beschikbaar van de ervaringen tijdens de overstromingsoefening in Dordrecht (Schmidt et al., 2018). Het initiatief bleek succesvol in het mobiliseren van nieuwe vrijwilligers. Van de 213 aangemelde burgers kwamen er 137 daadwerkelijk opdagen. Dit waren er voldoende om het systeem te testen. Ook bleken de bestaande structuren van het Rode Kruis bruikbaar om de instroom van vrijwilligers te organiseren.

Tijdens de oefening kwamen ook verschillende problemen naar voren. Het oproepsysteem haperde en vrijwilligers wisten bij aankomst niet altijd wat zij moesten doen. Zij waren daardoor sterk afhankelijk van de teamleiders. De teamleiders hadden op hun beurt moeite om het overzicht te bewaren. Zo kwam een vrijwilliger ongemerkt bij een ander team terecht, wat problemen opleverde voor de verantwoordelijkheid, veiligheid en vindbaarheid van deelnemers.

Ook het Web Monitoring Team raakte snel overbelast. Berichten werden pas na verloop van tijd beantwoord en het team beschikte slechts over een beperkt aantal standaardreacties. Toen antwoorden uitbleven, begonnen burgers elkaar onderling advies te geven. Voor een werkelijke crisis zou een aanzienlijk groter team nodig zijn geweest dan het Rode Kruis kon bemensen. Naar aanleiding van de evaluatie werd het Web Monitoring Team opgeheven en werd de online inzet sterker gericht op registratie en mobilisatie (Schmidt et al., 2018).

Schmidt en collega's noemen als belangrijke oplossing het werken met een gestructureerde inzet van teamleiders en een heldere taakverdeling, vooral wanneer vrijwilligers weinig ervaring hebben en bij aankomst niet vanzelf weten wat zij moeten doen (Schmidt et al., 2016, 2018). De casus laat daarmee zien dat het vermogen om grote aantallen burgers te mobiliseren niet voldoende is. Ook goede ontvangst, instructie, groepsindeling, supervisie en registratie tijdens de inzet zijn nodig.

Voor **Community Emergency Response Teams** wordt het behoud van vrijwilligers beschouwd als een van de belangrijkste langetermijnproblemen (Brennan & Flint, 2007). In perioden zonder grote rampen kan het netwerk momentum verliezen. Zij beschrijven dat het aantal actieve leden in een rustig rampenseizoen afnam door verhuizing, verlies van belangstelling, overlijden of betrokkenheid bij andere activiteiten. De effectiviteit van Community Emergency Response Teams is bovendien

afhankelijk van oefening en ervaring, terwijl daadwerkelijke grote rampen zich niet regelmatig voordoen.

Een in de literatuur genoemde aanbeveling is daarom om Community Emergency Response Teams te verbinden met bestaande sociale, economische en gemeenschapsgerichte activiteiten, zodat de teams ook in perioden zonder rampen actief blijven (Ossey et al., 2017). In Watts werden deelnemers uit eerdere cohorten opnieuw betrokken bij simulatieoefeningen en opfriscursussen. Ossey en collega's bevelen continuerende ondersteuning, opfristrainingen, competities, simulaties en rampoefeningen aan. Daarnaast zou deelname aan een Student Emergency Response Team tijdens de studietijd kunnen bijdragen aan blijvende maatschappelijke betrokkenheid (Connolly, 2012).

De gevonden literatuur beschrijft verschillende positieve ervaringen met Community Emergency Response Teams. De lokale kennis en directe betrokkenheid van bewoners kunnen een snelle en relevante respons mogelijk maken. Teams kunnen uiteenlopende kennis en ervaring bijeenbrengen, bijvoorbeeld van ingenieurs, gepensioneerde militairen, medisch personeel en inwoners die de lokale omgeving goed kennen (Brennan & Flint, 2007). Bovendien kwam Community Emergency Response Teams als een van de beste opties uit de bus in een systematische review van apps voor medische responders bij nationale rampen (Bachmann et al., 2015).

Studenten kunnen door deelname aan een Student Emergency Response Team vaardigheden ontwikkelen waarmee zij zichzelf en anderen tijdens noodsituaties kunnen helpen (Connolly, 2012). Deelname kan daarnaast bijdragen aan sociaal kapitaal, medeleven, tevredenheid en een oplossingsgerichte houding. Alle cohorten van het jongerenprogramma in Watts werden succesvol getraind en gecertificeerd. Het programma droeg bij aan een grotere CERT-capaciteit in Zuid-Los Angeles en aan nieuwe samenwerking tussen overheden, niet-gouvernementele organisaties en gemeenschapsorganisaties (Ossey et al., 2017). Bij deelnemers werden onder meer trots, zelfvertrouwen, hoop en het gevoel anderen te kunnen helpen gerapporteerd.

Tegelijkertijd bestaan er verschillen in de beschikbaarheid van Community Emergency Response Teams. Landelijke counties hadden relatief weinig teams, ondanks hun blootstelling aan rampen. Brennan en Flint (2007) wijzen erop dat hierdoor ongelijkheid kan ontstaan tussen gemeenschappen die wel en niet over lokale capaciteit beschikken. Zij bevelen aan de aanwezigheid van Community Emergency Response Teams in landelijke gebieden te vergroten en deze waar mogelijk te verbinden met bestaande activiteiten voor lokale ontwikkeling en risicobeperking.

Een ander aandachtspunt is de beperkte betrokkenheid van jongeren binnen het algemene CERT-programma. Veel vrijwilligers zijn gepensioneerd. Brennan en Flint (2007) beschouwen de vergrijzing van het vrijwilligersbestand als een belemmering voor werving, training en behoud. De specifiek op jongeren gerichte programma's laten zien dat jongeren wel degelijk kunnen worden bereikt wanneer zij expliciet als doelgroep worden benaderd. Zij kregen daarbij geen wezenlijk andere taken dan volwassen vrijwilligers; het onderscheid zat vooral in de gerichte werving en ondersteuning.

De CERT-programma's voor kwetsbare jongeren in Watts hadden te maken met problemen rond werving en motivatie, veilig vervoer, de kosten van maaltijden en materialen en de planning van deelnemers, trainers en ondersteuners. Als mogelijke oplossingen noemen Ossey en collega's (2017) samenwerking met bestaande jongerenorganisaties, outreach- en netwerkevenementen, erkenning van maatschappelijke inzet, materiële beloningen en ondersteuning door sponsororganisaties.

Gezamenlijk laten Ready2Help en Community Emergency Response Teams zien dat vooraf georganiseerde burgerhulp verschillende vormen kan aannemen: van een brede, flexibel oproepbare vrijwilligerspool tot vooraf getrainde lokale teams. In beide gevallen hangt de bruikbaarheid van de inzet niet alleen af van het aantal beschikbare vrijwilligers, maar ook van heldere taken, passende training of instructie, goede coördinatie en het onderhouden van de organisatie tussen crises. De

casussen maken daarnaast duidelijk dat institutionele inbedding de inzet kan ondersteunen, maar niet vanzelf alle problemen rond beschikbaarheid, overzicht, bereik en duurzame betrokkenheid oplost.

3.1.5 Rol van de overheid

De rol van de overheid verschilt tussen Ready2Help en Community Emergency Response Teams. Bij **Ready2Help** (Nederland) was de overheid geen initiatiefnemer; het initiatief werd ontwikkeld door het Nederlandse Rode Kruis. De overheid kwam in beeld toen Ready2Help tijdens crises werd ingezet en vervulde daarbij vooral een faciliterende en samenwerkende rol, onder meer via veiligheidsregio's, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, terwijl de organisatie en aansturing van de vrijwilligers bij het Rode Kruis bleven.

Bij **Community Emergency Response Teams** (in de VS) is de overheid vanaf het begin nadrukkelijker betrokken. Het programma is ontstaan vanuit de brandweer van Los Angeles en wordt op verschillende bestuursniveaus ondersteund, georganiseerd en gefinancierd. Tijdens de crisis blijft de overheid een centrale rol spelen in de coördinatie van de inzet, waarbij de verantwoordelijkheid verschuift van lokaal naar statelijk of federaal niveau wanneer de beschikbare capaciteit wordt overschreden.

Deze casussen laten zien dat gevestigde burgerhulp zowel binnen als buiten de overheid kan ontstaan, maar in beide gevallen nauw verweven is met formele overheidsstructuren tijdens de voorbereiding en uitvoering van de crisisrespons.

3.2 Type II: Opschalende burgerhulp

NHS Volunteer Responders (Verenigd Koninkrijk) en Ready When the Time Comes (Verenigde Staten)

Opschalende burgerhulp vindt plaats wanneer een bestaande organisatie tijdens een ramp of crisis nieuwe deelnemers mobiliseert voor taken die al bij de organisatie of binnen het bestaande werkterrein passen. De bestaande organisatorische infrastructuur, legitimiteit en contacten kunnen worden gebruikt om de inzet snel uit te breiden.

In deze paragraaf worden NHS Volunteer Responders in het Verenigd Koninkrijk en Ready When the Time Comes in de Verenigde Staten besproken. NHS Volunteer Responders mobiliseerde tijdens de coronapandemie een grote groep nieuwe vrijwilligers om de National Health Service en kwetsbare burgers te ondersteunen. Ready When the Time Comes maakt gebruik van werknemers van deelnemende bedrijven, die vooraf door het Rode Kruis worden getraind en tijdens rampen kunnen worden ingezet.

“Opschalende burgerhulp vindt plaats wanneer een bestaande organisatie tijdens een ramp of crisis nieuwe deelnemers mobiliseert voor taken die al bij de organisatie of binnen het bestaande werkterrein.”

De beschikbare informatie over beide casussen verschilt sterk. Over NHS Volunteer Responders zijn meerdere onderzoeken en evaluaties beschikbaar. De zoekstrategie leverde slechts één relevante bron op over Ready When the Time Comes, namelijk een review van informeel vrijwilligerswerk tijdens

noodsituaties en rampen (Whittaker et al., 2015). De beschrijving van dit type is daarom hoofdzakelijk gebaseerd op NHS Volunteer Responders. Dit verschil in beschikbare literatuur moet worden meegewogen bij de vergelijking van de casussen. Aangezien de aanvullende bron over Ready When the Time Comes echter wel relevante inzichten bijdraagt, is deze casus toch opgenomen in de analyse.

3.2.1 Context, kenmerken en ontwikkeling



NHS Volunteer Responders was een nationaal samenwerkingsverband tussen Britse burgers en zorgprofessionals dat tijdens de coronapandemie werd opgezet (Kneale et al., 2023). Het initiatief werd tijdens de eerste golf van COVID-19 gelanceerd om mensen die in zelfisolatie zaten te ondersteunen en daarmee de druk op het personeel van de National Health Service te verlichten (Boelman, 2021; Churchill, 2020; Dolan et al., 2021; Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025; Lambie-Mumford et al., 2020; McGarvey et al., 2021; Pepper et al., 2025).

In maart 2020 deed de NHS een oproep voor vrijwilligers om de 2,5 miljoen klinisch kwetsbare mensen te ondersteunen die het advies hadden gekregen om ten minste twaalf weken thuis te blijven (Churchill, 2020). Er bestonden zorgen dat een deel van deze groep geen sociaal netwerk had dat kon helpen met voedsel, medicijnen en vervoer naar het ziekenhuis. Daarnaast beschikte NHS-personeel niet altijd over voldoende informatie om mensen naar lokale hulpinitiatieven te verwijzen. Daarom werd één centraal punt ingericht waar medewerkers van de NHS en andere verwijzers een vrijwilliger konden aanvragen.

Het oorspronkelijke doel om 250.000 vrijwilligers te werven werd binnen 24 uur bereikt. Na vier dagen werd de werving stopgezet bij ongeveer 750.000 aanmeldingen. Van deze groep doorliepen ongeveer 590.000 mensen de identiteitscontrole met succes. Uiteindelijk downloadden ongeveer 360.000 mensen de app en stelden zij zich daarin beschikbaar voor taken (Churchill, 2020). Tussen april 2020 en april 2021 voerden vrijwilligers ongeveer 1,8 miljoen taken uit (McGarvey et al., 2021). Volgens Dolan en collega's (2021) werden ongeveer 165.000 mensen door het programma ondersteund.

NHS Volunteer Responders wordt in dit onderzoek primair beschouwd als opschalende burgerhulp. Het initiatief maakte gebruik van de bestaande structuur, legitimiteit en relaties van de NHS en haar partnerorganisaties, maar mobiliseerde tijdens de crisis een omvangrijke nieuwe groep vrijwilligers voor ondersteuning die aansloot op het bestaande werkterrein. De organisatie en de taken bestonden daarmee in belangrijke mate al, terwijl de deelnemers tijdens de crisis werden geworven.

Het programma ontwikkelde zich in de loop van de tijd. Vanaf oktober 2022 verschoof het van acute respons naar herstel. Vanaf juni 2023 werd het uitgebreid naar ondersteuning binnen de volwassenenzorg, onder verantwoordelijkheid van het Department of Health and Social Care en de NHS. Aan het einde van het financiële jaar 2023–2024 werd dit onderdeel vanwege het beperkte aantal verwijzingen gesloten voor nieuwe aanvragen. Het volledige programma eindigde in mei 2025 (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

Door deze ontwikkeling kreeg NHS Volunteer Responders ook kenmerken van taakverbredende burgerhulp. Het programma werd niet alleen voortgezet na de acute fase van de pandemie, maar werd ook uitgebreid naar een ander werkveld, namelijk de volwassenenzorg. De casus laat daarmee zien dat een initiatief dat begint als tijdelijke opschaling zich kan ontwikkelen naar nieuwe functies en sectoren. Tegelijkertijd bleek die ontwikkeling niet vanzelfsprekend duurzaam: het beperkte gebruik van het onderdeel voor de volwassenenzorg leidde uiteindelijk tot beëindiging.

Ready When the Time Comes is een Amerikaans initiatief waarin werknemers van bedrijven samenwerken met het Rode Kruis bij rampen en crises. Whittaker en collega's (2015) beschrijven het als een gemeenschapsgerichte vrijwilligerseenheid die tijdens rampen kan worden ingezet. Het initiatief werd aanvankelijk opgezet als een publiek-private samenwerking tussen het Amerikaanse Rode Kruis en het bedrijf WW Grainger en werd later ook in samenwerking met andere bedrijven gebruikt.

Ready When the Time Comes wordt primair beschouwd als opschalende burgerhulp, omdat deelnemende bedrijven werknemers beschikbaar stellen die door het Rode Kruis worden ingezet voor bestaande taken tijdens rampen. De werknemers vormen daarmee aanvullende vrijwillige capaciteit voor een reeds bestaande hulporganisatie. De voorafgaande training en de structurele samenwerking tussen het Rode Kruis en bedrijven geven het initiatief tegelijkertijd kenmerken van gevestigde burgerhulp. Op basis van de gevonden bron kan niet worden vastgesteld hoe langdurig deze samenwerkingsrelaties zijn en in hoeverre het initiatief zich verder heeft geïnstitutionaliseerd.

Beide initiatieven zijn gebaseerd op de opschaling van bestaande organisatorische capaciteit met nieuwe deelnemers. NHS Volunteer Responders werd specifiek opgezet voor een nationale gezondheidscrisis en ontwikkelde zich vervolgens van acute respons naar herstel en volwassenenzorg. Ready When the Time Comes is breder gericht op inzet tijdens rampen, maar over de feitelijke ontwikkeling en toepassing daarvan is weinig informatie beschikbaar. De beschikbare literatuur over dit type heeft daardoor vooral betrekking op de mobilisatie en inzet tijdens de acute fase en biedt minder inzicht in duurzame organisatievormen na afloop van een crisis.

3.2.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking



NHS Volunteer Responders werd als programma van NHS England uitgevoerd in samenwerking met de Royal Voluntary Service en GoodSAM. Voor de registratie, toewijzing en uitvoering van taken werd gebruikgemaakt van de apptechnologie van GoodSAM (Churchill, 2020; Dolan et al., 2021; Kharicha, Owen et al., 2025; Lambie-Mumford et al., 2020; McGarvey et al., 2021).

De werving vond plaats via een landelijke oproep in de media. Ook de Britse Secretary of State bracht het programma onder de aandacht (Dolan et al., 2021). Vrijwilligers registreerden zich online met hun persoonsgegevens, identiteitsbewijs, locatie en voorkeuren voor bepaalde typen taken. Na de identiteitscontrole konden zij in de app aangeven dat zij beschikbaar waren. Vervolgens ontvingen zij een melding wanneer iemand hulp nodig had.

Vrijwilligers waren niet verplicht om een aangeboden taak te accepteren. Zij konden hun beschikbaarheid zelf in- en uitschakelen en taken zonder gevolgen weigeren (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025). Churchill (2020) omschrijft het initiatief als een vorm van microvrijwilligerswerk, waarbij vrijwilligers korte en flexibele taken konden uitvoeren.

Hoewel 750.000 mensen zich aanmeldden, was het aantal daadwerkelijk beschikbare vrijwilligers aanzienlijk kleiner. Ongeveer 160.000 aanmelders vielen af tijdens de identiteitscontrole. Een deel van de mensen die deze controle wel doorliepen, downloadde de app vervolgens niet of zette de app niet op actief (Churchill, 2020). De grote mobilisatie leidde daarmee niet automatisch tot een even grote inzetbare vrijwilligerspool.

Hulp via NHS Volunteer Responders kon worden aangevraagd via het digitale platform. In de eerste fase konden vooral zorgverleners, zoals huisartsen en verpleegkundigen met een NHS-e-mailadres, en lokale overheden mensen naar het programma verwijzen. Aanvankelijk was ongeveer driekwart

van de verwijzingen afkomstig van zorgverleners. Later werden lokale overheden de belangrijkste bron van verwijzingen (Churchill, 2020). Na verloop van tijd konden hulpvragers ook zelf contact opnemen met het NHS-callcenter.

Verwijzers plaatsten een taak op het platform, waarna vrijwilligers deze konden accepteren (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025). Locatiegebonden taken, zoals vervoer en bezorging, werden aangeboden aan vrijwilligers binnen een straal van 25 kilometer. De app selecteerde eerst de vrijwilliger die geografisch het dichtst in de buurt was. Wanneer deze persoon niet binnen vijftien minuten reageerde of de taak afwees, werd de taak aan de volgende vrijwilliger aangeboden. Wanneer binnen 25 kilometer niemand beschikbaar was, werd de straal vergroot tot 30 kilometer (Churchill, 2020; Dolan et al., 2021).

Niet-locatiegebonden taken, zoals telefonisch contact, werden toegewezen vanuit de landelijke vrijwilligerspool. De app selecteerde willekeurig een vrijwilliger en gaf daarbij voorrang aan mensen die nog geen taak hadden uitgevoerd, om de taken zo gelijk mogelijk te verdelen (Dolan et al., 2021). Nadat een taak was afgerond, werd de verwijzer daarvan op de hoogte gesteld (Churchill, 2020).

De vrijwilligers werden als individuen ingezet. Er werd niet gewerkt met vaste teams of teamcoördinatoren. Er was wel een centrale telefonische hulplijn waar vrijwilligers terechtkonden met problemen en vragen over veiligheid. Daarnaast traden regionale relatiemanagers van de Royal Voluntary Service op als operationele contactpersonen voor de organisaties en personen die naar het programma verwezen (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

Het programma was organisatorisch ingebed in een samenwerkingsverband tussen NHS England, de Royal Voluntary Service en GoodSAM. Zorgverleners en lokale overheden konden hulpvragen doorgeven, waarna het platform een vrijwilliger aan de taak koppelde. Vrijwilligers leverden daarnaast informatie terug aan verwijzers. Zij signaleerden onder meer problemen met mentale gezondheid, voedselarmoede en het wegvallen van privaat ingekochte zorg (Churchill, 2020).

De landelijke opzet sloot echter niet altijd goed aan op bestaande lokale netwerken. Volgens McGarvey en collega's (2021) verbond de nationale oproep vrijwilligers niet vanzelfsprekend met al aanwezige lokale initiatieven. Het programma werd daardoor door sommige betrokkenen als verstorend ervaren en als een afleiding van lokale regelingen.

Bij de uitbreiding naar de volwassenenzorg kwam een vergelijkbaar probleem naar voren. Sommige organisaties beschouwden NHS Volunteer Responders als concurrerend met, in plaats van aanvullend op, bestaande vrijwilligersorganisaties. Landelijke organisaties op het gebied van volwassenenzorg vonden dat de beschikbare financiering beter aan de bestaande voorzieningen en het personeelsbestand kon worden besteed (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

NHS Volunteer Responders stond open voor vrijwilligers van achttien jaar en ouder. Jongeren hadden geen afzonderlijke rol binnen het programma. De samenstelling van de vrijwilligers was tijdens de pandemie wel jonger dan het reguliere vrijwilligersbestand van de NHS. Vóór de pandemie bestond een aanzienlijk deel van de NHS-vrijwilligers uit gepensioneerden. Omdat mensen van zeventig jaar en ouder tijdens de pandemie vaak zelf tot een risicogroep behoorden, konden zij minder vrijwilligerswerk verrichten. Van de NHS Volunteer Responders was 43 procent tussen de 20 en 39 jaar oud (Churchill, 2020).

Vrijwilligers die transporttaken uitvoerden, waren gemiddeld jonger en vaker man dan vrijwilligers die deelnamen aan Check in and Chat (Dolan et al., 2021). Eén ziekenhuis verving tijdens de pandemie alle transportvrijwilligers van zeventig jaar en ouder door jongere NHS Volunteer Responders. De NHS zag de instroom als een mogelijkheid om de vrijwilligerspopulatie te diversifiëren (Churchill,

2020). De beschikbare literatuur beschrijft jongeren daarmee niet als een specifieke doelgroep, maar laat wel zien dat een crisis de samenstelling van een bestaande vrijwilligerspopulatie kan veranderen.

Ready When the Time Comes is georganiseerd als samenwerking tussen het Amerikaanse Rode Kruis en deelnemende bedrijven. Werknemers van deze bedrijven worden vooraf door het Rode Kruis getraind en tijdens een ramp gemobiliseerd (Whittaker et al., 2015). De bedrijven vormen de organisatorische basis voor de mobilisatie, terwijl het Rode Kruis de training en inzet verzorgt. De gevonden bron bevat geen nadere informatie over de operationele aansturing, taakverdeling, matching van vrijwilligers of samenwerking met overheden en hulpdiensten tijdens concrete inzetten. Gezien de gerichtheid op werknemers worden jongeren niet als afzonderlijke doelgroep beschreven.

Beide casussen laten zien dat bestaande organisaties via verschillende mobilisatiekanalen snel extra vrijwillige capaciteit kunnen organiseren. NHS Volunteer Responders werkte met een open landelijke oproep en een digitaal platform, terwijl Ready When the Time Comes vrijwilligers mobiliseert via werkgevers. De schaalbaarheid van deze modellen hangt echter niet alleen af van het vermogen om mensen te werven, maar ook van de aanwezigheid van voldoende taken, een passende matching, duidelijke aanspreekpunten en aansluiting op reeds bestaande lokale en professionele structuren.

3.2.3 Activiteiten en financiering

NHS Volunteer Responders bood aanvankelijk drie hoofddiensten, met voor sommige diensten een variant waarbij gedurende langere tijd ondersteuning werd geboden (Churchill, 2020; Dolan et al., 2021).

De eerste dienst, Check in and Chat, bestond uit telefonische ondersteuning van mensen die door zelfisolatie een risico liepen op eenzaamheid. In de plusvariant had een vrijwilliger maximaal tien weken contact met dezelfde persoon, met drie gesprekken per week.

De tweede dienst, Community Response, bestond uit het ophalen en bezorgen van boodschappen, medicijnen en andere noodzakelijke goederen. De boodschappen waren bedoeld voor mensen die deze zelf konden betalen, maar niet fysiek naar een winkel konden gaan (Lambie-Mumford et al., 2020). De plusvariant werd uitgevoerd door vrijwilligers die door de politie waren gecontroleerd en meer inzicht hadden in de behoeften van extra kwetsbare mensen, bijvoorbeeld mensen met dementie of cognitieve problemen (Churchill, 2020).

De derde dienst betrof transport. Vrijwilligers vervoerden uitrusting, voorraden en medicijnen tussen NHS-diensten en locaties. Zij ondersteunden apothekers bij het bezorgen van medicijnen en konden ook patiënten vervoeren, bijvoorbeeld na ontslag uit het ziekenhuis of naar een medische afspraak (Churchill, 2020; Dolan et al., 2021).

Daarnaast werden steward volunteers ingezet om bezoekers te begeleiden op vaccinatielocaties (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025). Tussen november en december 2023 werden twee aanvullende diensten als pilot uitgevoerd. Connect bestond uit individuele ondersteuning aan huis om mensen te helpen zelfstandig te blijven wonen. Engage was gericht op het ondersteunen van medewerkers van verzorgingstehuizen bij activiteiten voor bewoners. Deze pilots werden niet landelijk ingevoerd (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

NHS Volunteer Responders kan worden beschouwd als een hybride vorm van vrijwilligerswerk. Een deel van de taken werd digitaal of telefonisch uitgevoerd, zoals Check in and Chat, terwijl andere taken fysieke aanwezigheid vereisten, zoals het bezorgen van boodschappen en medicijnen (Boelman, 2021). De activiteiten hadden zowel een praktische en logistieke als een sociale en

signalerende functie. Zij waren aanvankelijk vooral gericht op de acute respons tijdens de pandemie en werden later uitgebreid naar herstel en ondersteuning binnen de volwassenenzorg.

De directe en indirecte administratiekosten van NHS Volunteer Responders bedroegen van april tot juli 2020 ongeveer 3,1 miljoen Britse pond. Dolan en collega's (2021) berekenden dat de door vrijwilligers ervaren welzijnsbaten ten minste 140 keer groter waren dan deze kosten. Churchill (2020) typeert de kosten per vrijwilliger als laag. Deze berekening heeft betrekking op de ervaren welzijnsbaten voor vrijwilligers en kan niet zonder meer worden beschouwd als een volledige beoordeling van de maatschappelijke effectiviteit van het programma.

Naast financiering was organisatorische ondersteuning nodig. Vrijwilligers konden gebruikmaken van een centrale telefonische hulplijn en regionale relatiemanagers van de Royal Voluntary Service ondersteunden de contacten met verwijzende organisaties (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025). Het programma maakte verder gebruik van de bestaande infrastructuur en relaties van de NHS, de Royal Voluntary Service en GoodSAM.

De beschikbare bron over **Ready When the Time Comes** geeft geen gedetailleerd overzicht van de taken die werknemers tijdens rampen uitvoerden. Whittaker en collega's (2015) beschrijven dat de getrainde werknemers door het Rode Kruis werden gemobiliseerd om ondersteuning te bieden tijdens rampen. Ook bevat de bron geen informatie over de financiering van het initiatief. Niet duidelijk is welke kosten door het Rode Kruis en welke door de deelnemende bedrijven werden gedragen, of werknemers tijdens hun inzet werden vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden en welke materiële of financiële ondersteuning beschikbaar was.

De vergelijking van beide casussen wordt hierdoor beperkt. NHS Volunteer Responders laat zien dat opschaling een breed pakket aan praktische, logistieke en sociale taken kan omvatten en dat daarvoor digitale, organisatorische en personele ondersteuning nodig is. Over de activiteiten en financiële randvoorwaarden van Ready When the Time Comes biedt de gevonden literatuur onvoldoende informatie.

3.2.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's



Bij **NHS Volunteer Responders** hing de bereidheid om betrokken te blijven sterk samen met de mogelijkheid om daadwerkelijk taken uit te voeren. Vrijwilligers waren tevredener wanneer zij meer taken toegewezen kregen (Pepper et al., 2025). Vrijwilligers die ten minste één taak hadden uitgevoerd, waren bijna twee keer zo vaak bereid om door te gaan als vrijwilligers die geen taak hadden gekregen.

Boelman (2021) beschrijft dat vrijwilligers zonder taak vaker ontevreden waren en minder vaak wilden doorgaan. Van de vrijwilligers die in juli 2020 nog geen taak hadden gekregen, was 60 procent ontevreden en 11 procent tevreden. Van de vrijwilligers die ten minste één taak hadden uitgevoerd, was 65 procent tevreden en 21 procent ontevreden. De tevredenheid nam toe naarmate vrijwilligers meer taken uitvoerden: 31 procent was tevreden na één taak, tegenover 84 procent van de vrijwilligers die meer dan tien taken hadden uitgevoerd.

Belangrijke motieven om aan NHS Volunteer Responders deel te nemen waren het reageren op een nationale crisis, het ondersteunen van de NHS, verschil willen maken, de lokale gemeenschap helpen en plezier beleven aan het helpen van anderen (Dolan et al., 2021). In het onderzoek van Boelman (2021) noemde 71 procent van de vrijwilligers het ondersteunen van de NHS of het doel van het programma als reden om door te gaan. Daarnaast noemde 69 procent de mensen die zij hielpen en 43 procent het verschil dat zij maakten.

Ook de lage drempel en de eigen regie over de beschikbaarheid ondersteunden de betrokkenheid. Vrijwilligers konden de app zelf op actief of inactief zetten en taken zonder gevolgen weigeren (Churchill, 2020; Dolan et al., 2021). Voor Check in and Chat werd de geotracking uitgezet, zodat ook vrijwilligers uit gebieden met weinig lokale hulpvragen aan telefonische taken konden deelnemen (Churchill, 2020).

Dolan en collega's (2021) bevelen aan om bij de werving ook aandacht te besteden aan mogelijke welzijnsbaten voor vrijwilligers. Zij stellen daarnaast dat het programma ook buiten de coronapandemie zou kunnen worden gebruikt voor de ondersteuning van ouderen, kwetsbare personen en buurtgenoten. De latere ontwikkeling van het programma laat echter zien dat voortzetting naar andere sectoren niet vanzelfsprekend succesvol is. De uitbreiding naar de volwassenenzorg leidde tot weinig verwijzingen en werd uiteindelijk beëindigd (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

NHS Volunteer Responders kende verschillende positieve ervaringen en opbrengsten. Dolan en collega's (2021) vonden dat vrijwilligers gedurende ten minste drie maanden na hun laatst uitgevoerde taak meer tevredenheid met hun leven en meer betekenis ervoeren. Deze effecten waren sterker bij vrijwilligers die meer taken hadden verricht. Check in and Chat hing samen met de sterkste positieve effecten, gevolgd door Community Response en transport.

Boelman (2021) beschrijft eveneens verschillende positieve gevolgen voor vrijwilligers. Het hybride karakter van het programma maakte deelname mogelijk voor mensen die niet aan fysiek vrijwilligerswerk konden deelnemen, waaronder mensen met een beperking. De tevredenheid van vrijwilligers nam toe met het aantal taken dat zij uitvoerden (Boelman, 2021; Kneale et al., 2023; Pepper et al., 2025).

De grote publieke respons maakte de werving tot een belangrijk positief aspect van het initiatief (Churchill, 2020). De meeste vrijwilligers woonden minder dan 150 meter van de hulpvrager. Hierdoor kwamen sommige vrijwilligers voor het eerst in contact met kwetsbare mensen in hun eigen buurt. In een deel van de gevallen ontstonden daaruit langduriger sociale contacten.

Hulpvragers beschreven het programma als belangrijk voor zowel praktische als emotionele ondersteuning. Vrijwilligers hielpen mensen om veilig thuis te blijven en in sommige gevallen een ziekenhuisbezoek te vermijden. Dit verminderde het infectierisico en de angst van hulpvragers. De meeste hulpvragers vonden dat door het programma in hun basisbehoeften was voorzien (McGarvey et al., 2021). Vrijwilligers signaleerden bovendien problemen die voor de verwijzende organisaties relevant waren, zoals mentale gezondheidsproblemen, voedselarmoede en het wegvallen van zorg (Churchill, 2020).

Retzer en collega's (2023) merken op dat NHS Volunteer Responders niet te maken kreeg met enkele problemen die elders in de vrijwilligerssector zichtbaar waren. Terwijl het formele vrijwilligerswerk in Engeland op een historisch laag niveau lag, mobiliseerde het programma grote aantallen formele vrijwilligers voor activiteiten die verband hielden met de coronapandemie. Kharicha en collega's (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025) wijzen erop dat het opdelen van vrijwilligerswerk in korte, afzonderlijke taken barrières voor deelname kan verlagen

Tegenover deze positieve ervaringen stonden verschillende problemen. Het aantal vrijwilligers was groter dan het aantal beschikbare taken. Een aanzienlijk deel van de vrijwilligers kreeg geen taak toegewezen, wat tot teleurstelling en ontevredenheid leidde. Volgens Boelman (2021) had in juli 2020 slechts 62 procent van de vrijwilligers een taak gekregen, hoewel zij zich al in maart hadden aangemeld. Hoe langer vrijwilligers op een taak wachtten, hoe lager hun welzijn werd gerapporteerd (Dolan et al., 2021).

Van de vrijwilligers in het onderzoek van Boelman (2021) wilde 26 procent niet doorgaan. Meer dan de helft van deze groep gaf aan niet het gevoel te hebben verschil te kunnen maken op de manier waarop zij dat hadden gewild. Ook ontevredenheid over de organisatie en een gebrek aan waardering werden genoemd. In een ander onderzoek had 38 procent van de respondenten nog geen taak gekregen en vond 52 procent dat het programma beter georganiseerd had kunnen zijn (Pepper et al., 2025).

De redenen om door te gaan waren niet altijd uitsluitend positief. Een deel van de vrijwilligers bleef uit plichtsbesef of omdat zij dachten dat niemand hun plaats kon overnemen. Boelman (2021) waarschuwt dat gevoelens van verplichting slecht kunnen samengaan met vrijwilligheid en stress kunnen veroorzaken.

Daarnaast bestond een verschil tussen de grote aantallen aanmeldingen en het aantal daadwerkelijk actieve vrijwilligers. Een deel viel af tijdens de identiteitscontrole, downloadde de app niet of zette de beschikbaarheid niet aan (Churchill, 2020). Ook was sprake van een geografische mismatch tussen vraag en aanbod. In welvarende gebieden waren relatief veel vrijwilligers en minder hulpvragen, terwijl in armere gebieden de vraag groter was (Churchill, 2020). Jones en collega's (2023) brengen dit in verband met sociaaleconomische verschillen in toegang tot en gebruik van digitale platforms.

Het digitale en hybride karakter van het programma bood nieuwe mogelijkheden voor deelname, maar vormde ook een belemmering. Ouderen en mensen met beperkte digitale vaardigheden konden minder gemakkelijk aan het programma deelnemen (Boelman, 2021). Daarmee kon het model bepaalde groepen bereiken die niet aan fysiek vrijwilligerswerk konden deelnemen, maar tegelijkertijd andere groepen uitsluiten.

Ook de aansluiting op lokale structuren en bestaande vrijwilligersorganisaties vormde een dilemma. De landelijke mobilisatie leverde snel grote aantallen vrijwilligers op, maar sloot niet overal aan op bestaande lokale netwerken. Bij de uitbreiding naar de volwassenenzorg werd het programma door sommige organisaties zelfs gezien als concurrent van bestaande vrijwilligersvoorzieningen (McGarvey et al., 2021; Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

De uitbreiding naar de volwassenenzorg bracht daarnaast vragen op het gebied van veiligheid en zorgvuldigheid met zich mee. Onderwerpen van zorg waren onder meer financieel misbruik, grensoverschrijdend gedrag, onjuiste triage en onduidelijkheid over de afronding van taken. Het was niet altijd verplicht voor vrijwilligers om te bevestigen dat een taak was uitgevoerd en feedback van hulpvragers ontbrak vaak. Ook werd het overleg met de sector als laat en onvoldoende inclusief beoordeeld en sloten de vormgeving en taal van het platform onvoldoende aan op de volwassenenzorg (Kharicha, Leverton et al., 2025; Kharicha, Owen et al., 2025).

De beschikbare literatuur over **Ready When the Time Comes** bevat geen informatie over duurzame betrokkenheid, ervaringen van deelnemers, bereik, uitvoerbaarheid of knelpunten. Hierdoor kan niet worden vastgesteld hoe werknemers gedurende langere tijd aan het initiatief verbonden blijven, hoe vaak zij daadwerkelijk worden ingezet en welke voorwaarden nodig zijn om de samenwerking tussen bedrijven en het Rode Kruis te onderhouden.

Gezamenlijk laten NHS Volunteer Responders en Ready When the Time Comes zien dat bestaande organisaties tijdens een crisis snel aanvullende vrijwillige capaciteit kunnen mobiliseren. De casus van NHS Volunteer Responders maakt echter duidelijk dat een groot aantal aanmeldingen niet automatisch leidt tot voldoende of passend inzetbare capaciteit. Voor duurzame betrokkenheid zijn concrete en betekenisvolle taken, passende matching, terugkoppeling en ondersteuning belangrijk. Opschaling moet daarnaast aansluiten op bestaande lokale netwerken en vrijwilligersorganisaties en voldoende aandacht besteden aan digitale toegankelijkheid, veiligheid en de verdeling van vraag en

aanbod. Over Ready When the Time Comes is te weinig informatie beschikbaar om te beoordelen in hoeverre deze voorwaarden daar zijn gerealiseerd.

3.2.5 Rol van de overheid



Ook hier constateren we dat de rol van de overheid verschilt tussen beide casussen. Bij NHS Volunteer Responders was de overheid vanaf het begin nauw betrokken. Het programma werd tijdens de coronapandemie binnen de National Health Service (NHS) opgezet om kwetsbare burgers te ondersteunen en de druk op de zorg te verlichten. De overheid vervulde daarbij vooral een organiserende en faciliterende rol door het programma binnen de NHS in te richten en verwijzingen vanuit de zorg en lokale overheden mogelijk te maken.

Hulpvragen werden aanvankelijk vooral via zorgverleners en lokale overheden ingebracht; later konden hulpvragers ook zelf contact opnemen met het NHS-callcenter, waarna vrijwilligers via een digitaal platform aan taken werden gekoppeld. Naarmate de crisis zich ontwikkelde, verschoof het programma van acute respons naar herstel en ondersteuning binnen de volwassenenzorg.

Bij Ready When the Time Comes is de rol van de overheid in de beschikbare literatuur veel minder uitgewerkt. Het initiatief is georganiseerd als samenwerking tussen het Amerikaanse Rode Kruis en deelnemende bedrijven, waarbij de literatuur geen informatie biedt over de eventuele betrokkenheid van overheden bij de organisatie of uitvoering van de inzet.

De casussen laten daarmee zien dat opschalende burgerhulp zowel sterk publiek ingebed als vooral maatschappelijk/privaat georganiseerd kan zijn. Dit is in lijn met het continuüm beschreven door Dückers en Pröpper (2011).

3.3 Type III: Taakverbredende burgerhulp

Vapepa (Finland), de Zweedse Civiele weerbaarheidsstructuur (Zweden) en het Digital Humanitarian Network (Internationaal)

Bij taakverbredende burgerhulp nemen bestaande organisaties of netwerken tijdens rampen en crises nieuwe taken of rollen op zich. De organisatie en de betrokken deelnemers bestaan al, maar hun inzet wordt uitgebreid naar activiteiten die niet noodzakelijk tot hun reguliere taken behoren. De bestaande organisatorische structuur, kennis en relaties kunnen daarbij worden benut om nieuwe functies te vervullen.

In deze paragraaf worden drie voorbeelden besproken: het Finse netwerk Vapepa, de Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur en het Digital Humanitarian Network. Deze casussen verschillen sterk in schaal, organisatie en functie. Vapepa is een nationaal samenwerkingsnetwerk van maatschappelijke organisaties dat autoriteiten ondersteunt. De Zweedse casus betreft een breder stelsel van civiele bescherming en weerbaarheid. Het Digital Humanitarian Network verbond internationale digitale vrijwilligersorganisaties met humanitaire organisaties.

> “Bij taakverbredende burgerhulp nemen bestaande organisaties of netwerken tijdens rampen en crises nieuwe taken of rollen op zich.”

De casus Ukraine is Building Ukraine Together werd op basis van suggesties van experts geselecteerd. De gestructureerde zoekstrategie leverde hierover echter geen relevante literatuur op. Daarom wordt dit initiatief in deze paragraaf niet verder geanalyseerd.

3.3.1 Context, kenmerken en ontwikkeling



Vapepa, de Finse vrijwillige reddingsdienst, maakt deel uit van het Finse model voor alomvattende veiligheid. Binnen dit model worden de vitale functies van de samenleving gezamenlijk beschermd door overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. De voorbereiding is niet uitsluitend gericht op afzonderlijke typen rampen, maar op de bredere paraatheid en veiligheid van de samenleving (Sarker et al., 2023).

Vapepa wordt in de literatuur in verband gebracht met verschillende typen rampen en crises. Het netwerk is voorbereid op inzet bij olierampen in de Golf van Finland en de Oostzee, hoewel het voor een dergelijke gebeurtenis nog niet daadwerkelijk is ingezet (Rantavuo et al., 2021). Wel was Vapepa betrokken bij een drinkwaterbesmetting in Nokia, waar zich tussen november 2007 en februari 2008 de grootste watergerelateerde epidemie in Finland voordeed (Kumar et al., 2025). Ook werd het netwerk ingezet bij een drinkwaterbesmetting in Nousiainen tussen januari 2017 en 2018 en bij de uitvoering van COVID-19-vaccinaties (Nahkur et al., 2022).

Vapepa wordt in dit onderzoek primair beschouwd als taakverbredende burgerhulp. Het betreft een bestaand netwerk van maatschappelijke organisaties en vrijwilligers dat autoriteiten bij uiteenlopende, per crisis wisselende taken ondersteunt. De casus heeft tegelijkertijd duidelijke kenmerken van gevestigde burgerhulp. Het netwerk, de samenwerkingsrelaties, de alarmeringsstructuur en de positie ten opzichte van autoriteiten bestaan immers al vóór een concrete gebeurtenis. De indeling als taakverbredend legt vooral de nadruk op het vermogen van het netwerk om, afhankelijk van de crisis, verschillende functies te vervullen.

De inzet van Vapepa heeft betrekking op meerdere crisisfasen. De werving, training, netwerkvorming, piketfunctie en voorbereiding op bijvoorbeeld olierampbestrijding behoren tot preparatie (wat naast proactie en preventie onderdeel vormt van de voorfase). Tijdens de acute respons mobiliseert het netwerk vrijwilligers voor praktische ondersteuning, informatievoorziening en hulp aan autoriteiten. Bij de waterbesmetting in Nokia bleef de inzet niet beperkt tot de acute fase: ook tijdens het herstel werden vrijwilligers ingezet voor het bereiken van oudere bewoners en voor psychosociale ondersteuning (Kumar et al., 2025). Vapepa laat daarmee zien dat een bestaand netwerk zowel in de voorbereiding (onderdeel van de voorfase) als tijdens de respons (acute fase) en vroeg herstel (nafase) betekenis kan hebben.

De Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur richt zich op de bredere organisatie van civiele bescherming en weerbaarheid, in het bijzonder in de context van oorlog en grootschalige dreigingen.

Het Zweedse Ministerie van Defensie voerde een deel van zijn taken uit via de Swedish Civil Contingencies Agency (*Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap*) - dit is het Zweedse agentschap voor civiele bescherming en crisisparaatheid (Wimelius & Engberg, 2015). De gevonden literatuur beschrijft daarmee vooral het institutionele stelsel waarbinnen overheden, civiele organisaties en andere partijen samenwerken, en minder een afzonderlijk burgerhulpinitiatief.

De Zweedse casus is primair onder taakverbredende burgerhulp geplaatst, omdat bestaande civiele en militaire organisaties aanvullende taken en rollen vervullen binnen crisisbeheersing en maatschappelijke weerbaarheid. Door de sterke institutionele inbedding heeft de casus tegelijkertijd duidelijke kenmerken van gevestigde burgerhulp. De afbakening blijft echter minder eenduidig dan bij de andere casussen, omdat het eerder een breed stelsel betreft waarbinnen burgerhulp een plaats kan krijgen dan één concrete organisatie die burgers mobiliseert.

De ontwikkeling van de Zweedse structuur kan worden beschreven als een verschuiving van een meer traditionele civiele beschermingsstructuur naar een bredere benadering van maatschappelijke weerbaarheid en civiel-militaire samenwerking. De nadruk ligt daarbij sterk op preparatie: het opbouwen van structuren, verdelen van verantwoordelijkheden en voorbereiden van organisaties en samenleving op mogelijke crises en oorlog. De focus van dit initiatief op het vergroten van de weerbaarheid kan geschaard worden onder de risicomitigerende aspecten van de voorfase: proactie en preventie. De gevonden literatuur biedt minder inzicht in concrete burgerhulpactiviteiten tijdens de acute fase of in de nafase. De casus is daarom vooral relevant als voorbeeld van institutionele voorbereiding en samenwerking en minder als empirisch uitgewerkte casus van vrijwillige inzet tijdens een concrete gebeurtenis.

Het Digital Humanitarian Network werd in 2012 opgericht door Andrej Verity (VN-Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden OCHA) en Patrick Meijer (medeoprichter CrisisMappers, Standby Task Force SBTF) als internationaal coördinatie-initiatief om digitale vrijwilligersorganisaties en humanitaire organisaties met elkaar te verbinden. Het “netwerk van netwerken” ontstond uit een reeks gebeurtenissen waarbij de oprichters afzonderlijk betrokken waren (zie https://digitalhumanitarians.com/history-of-the-humanitarian-network/) en werd ingezet bij internationale humanitaire rampen en crises (Skuse & Reid, 2025). Een voorbeeld is de inzet na tyfoon Yolanda, ook bekend als Haiyan, die in november 2013 de Filipijnen trof (Turk, 2020).

Het Digital Humanitarian Network wordt primair beschouwd als taakverbredende burgerhulp, omdat bestaande digitale netwerken en vrijwilligersorganisaties nieuwe humanitaire functies gingen vervullen. De vrijwilligers zetten hun digitale kennis en vaardigheden in voor onder meer het verwerken, classificeren en in kaart brengen van crisisinformatie. Binnen het netwerk konden daarnaast tijdelijke teams en projecten ontstaan, waardoor de inzet ook emergente kenmerken kon hebben.

De feitelijke digitale inzet vond vooral plaats tijdens de acute responsfase. Vrijwilligers verwerkten in korte tijd grote hoeveelheden online informatie om reddingsverzoeken, meldingen van vermiste personen en andere relevante signalen te identificeren. De voorbereiding bestond uit de aanwezigheid van digitale netwerken, platforms en reeds beschikbare expertise. Over een structurele rol in preventie of langdurig herstel biedt de gevonden literatuur weinig informatie.

Het netwerk veranderde in de loop van de tijd. Volgens de website van het Digital Humanitarian Network vervult het sinds 2019 geen formele operationele rol meer bij het activeren of mobiliseren van digitale vrijwilligers. Het functioneert nog wel als kennis- en contactplatform voor digitaal vrijwilligerswerk. Daarmee verschoof de functie van directe ondersteuning tijdens de respons naar kennisdeling, netwerkonderhoud en voorbereiding op mogelijke toekomstige inzet.

De drie casussen laten zien dat taakverbreding zich in verschillende crisisfasen kan voordoen. Vapepa is actief in preparatie (onderdeel van de voorfase), respons (acute fase) en vroege herstelactiviteiten (nafase). De Zweedse structuur is vooral gericht op preparatie en institutionele weerbaarheid, dus op zowel voorbereidende als risicomitigerende (proactie, preventie) elementen van de voorfase. Het Digital Humanitarian Network ondersteunde voornamelijk de acute humanitaire respons en vervulde later vooral een kennis- en netwerkfunctie. De betekenis van taakverbredende burgerhulp hangt daarmee niet alleen af van de organisatievorm, maar ook van de fase waarin bestaande organisaties en netwerken hun capaciteiten voor nieuwe functies inzetten.

3.3.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking



Vapepa is een samenwerkingsnetwerk van meer dan vijftig niet-gouvernementele en andere organisaties (Nahkur et al., 2022; Rantavuo et al., 2021; Ruohonen & Backholm, 2023; Sarker et al., 2023). Tot de aangesloten organisaties behoren onder meer het Finse Rode Kruis, de organisatie voor vrijwillige defensie-, veiligheids- en paraatheidstraining MPK, de Finse tak van het World Wide Fund for Nature, de Finse vereniging voor luchtredding, de Finse maritieme reddingsmaatschappij en de Finse duikersfederatie (Nahkur et al., 2022; Rantavuo et al., 2021; Sarker et al., 2023).

Vrijwilligers worden vooral via de aangesloten maatschappelijke organisaties geworven en getraind (Nahkur et al., 2022). Vapepa maakt daarnaast gebruik van sociale media om vrijwillige inzet en trainingen onder de aandacht te brengen. Er bestaan ook protocollen voor het betrekken van spontane vrijwilligers, die als aanvullende capaciteit voor de reguliere vrijwilligers worden beschouwd (Nahkur et al., 2022).

Vapepa behoort tot de zogenoemde derde sector van het Finse crisismanagement, naast de publieke en private sector (Ruohonen & Backholm, 2023). Maatschappelijke organisaties vervullen binnen het Finse model voor alomvattende veiligheid een belangrijke rol in de voorbereiding op rampen en ondersteunen regelmatig de activiteiten van autoriteiten (Sarker et al., 2023). De positie van vrijwilligers is bovendien wettelijk verankerd in de Finse Wet op de reddingsdiensten (Nahkur et al., 2022).

Vapepa beschikt voor de alarmering over het mobiele systeem OHTO, waarmee automatisch sms-berichten naar geregistreerde vrijwilligers kunnen worden gestuurd (Nahkur et al., 2022). Daarnaast heeft een dienstofficier 24 uur per dag piketdienst. Deze functionaris vormt het aanspreekpunt via wie de aangesloten organisaties kunnen worden gealarmeerd (Rantavuo et al., 2021).

De alarmering vindt plaats op initiatief van de verantwoordelijke autoriteit. Bij de voorbereiding op olierampbestrijding betreft dit de regionale brandweer- en reddingsdienst. De vrijwilligers werken onder leiding van deze autoriteit. Bij een inzet kan daarnaast een ondersteunend commandocentrum van Vapepa en andere maatschappelijke organisaties worden ingericht (Rantavuo et al., 2021).

Tijdens de waterbesmetting in Nokia maakten de vrijwillige diensten deel uit van een bredere respons. Daarbij waren ook de gemeente Nokia, het waterbedrijf, de intergemeentelijke dienst voor publieke en milieugezondheid, het ziekenhuisdistrict en de Finse defensie betrokken (Kumar et al., 2025). Vapepa vormt daarmee een verbindende structuur tussen maatschappelijke organisaties en formele autoriteiten. De bestaande relaties, alarmeringslijnen en afspraken maken het mogelijk om verschillende vrijwillige capaciteiten via één netwerk te mobiliseren en te coördineren.

De Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende civiele en militaire organisaties. De Swedish Civil Contingencies Agency vervulde binnen

het Zweedse crisisbeheersingssysteem een coördinerende rol en bood ondersteuning op verschillende bestuurlijke niveaus. Het agentschap was daarnaast verantwoordelijk voor de coördinatie van internationale steun aan en vanuit Zweden (Wimelius & Engberg, 2015).

De gevonden bronnen geven geen afzonderlijke beschrijving van de wijze waarop burgers als vrijwilligers binnen deze structuur worden geworven, gemobiliseerd en aangestuurd. De nadruk ligt op de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen institutionele partijen. Hierdoor kan op basis van de beschikbare literatuur niet goed worden vastgesteld welke organisatorische plaats individuele burgers en vrijwillige initiatieven binnen het stelsel innemen.

De samenwerking tussen civiele en militaire partijen kent verschillende mogelijke knelpunten. Victor Tillberg en collega's (2025) noemen organisatorische traagheid, onduidelijke rollen en mandaten, onduidelijke bestuurlijke structuren, machtsverschillen en een gebrek aan interorganisationeel en interpersoonlijk vertrouwen. Ook verschillen in taal en jargon kunnen de samenwerking bemoeilijken.

Het Swedish Civil Contingencies Agency rapport *Gemensamma grunder* uit 2014 benadrukte daarom het belang van 'tweetaligheid': samenwerkingspartners moeten elkaars taal, begrippen en werkwijzen leren begrijpen. Ook latere analyses van civiel-militaire samenwerking onderstrepen dit belang (Victor Tillberg et al., 2025). De casus laat daarmee vooral zien dat institutionele inbedding niet automatisch leidt tot soepele samenwerking. Heldere rollen, onderling vertrouwen en een gedeeld begrippenkader blijven nodig.

Binnen **het Digital Humanitarian Network** werden digitale vrijwilligers gemobiliseerd via bestaande online vrijwilligersorganisaties en tijdelijke projecten. Bij de respons op tyfoon Yolanda maakten vrijwilligers bijvoorbeeld gebruik van TweetClicker om berichten op Twitter te classificeren als relevant of niet relevant. Relevante berichten betroffen onder meer verzoeken om redding en meldingen over vermiste familieleden en vrienden (Turk, 2020).

Dit vrijwilligerswerk vond plaats binnen het MicroMappers-project, dat werd gecoördineerd door de Standby Task Force (Turk, 2020). Een deel van de digitale vrijwilligers beschikte al over relevante kennis en vaardigheden. Andere vrijwilligers ontwikkelden deze vaardigheden tijdens hun inzet via een informeel leerproces dat werd ondersteund door de bredere vrijwilligersgemeenschap (Skuse & Reid, 2025).

Het Digital Humanitarian Network had vooral een verbindende en coördinerende functie tussen digitale vrijwilligersorganisaties en professionele humanitaire organisaties. De afzonderlijke vrijwilligers werden niet noodzakelijk rechtstreeks door het netwerk aangestuurd; de concrete coördinatie vond veelal plaats binnen de aangesloten organisaties en projecten.

Digitale vrijwilligers konden grote hoeveelheden online informatie verwerken, waarna professionele humanitaire organisaties deze informatie in beginsel konden gebruiken voor hun respons. De beschikbare literatuur biedt echter weinig inzicht in de mate waarin de geproduceerde informatie daadwerkelijk aansloot op de informatiebehoefte van formele organisaties en hoe zij in operationele besluitvorming werd gebruikt.

Ruohonen en Backholm (2023) stellen dat het verbinden van digitale vrijwilligers aan een gevestigde organisatie als Vapepa mogelijk kan bijdragen aan vertrouwen en de mobilisatie van digitale capaciteit. Tegelijkertijd constateren zij dat bij Vapepa geen organisaties zijn aangesloten die hoofdzakelijk uit digitale vrijwilligers bestaan. Dit wijst op een mogelijke kloof tussen fysieke, institutioneel ingebedde vrijwillige hulp en digitale vrijwilligersnetwerken.

De drie casussen laten verschillende vormen van coördinatie en samenwerking zien. Vapepa kent een sterk geformaliseerde verbinding tussen maatschappelijke organisaties en autoriteiten. De Zweedse

casus draait om samenwerking binnen een breed civiel-militair stelsel. Het Digital Humanitarian Network verbond losse digitale netwerken met professionele humanitaire organisaties. In alle drie de gevallen is de verdeling van rollen tussen netwerk, uitvoerende vrijwilligers en formele partijen bepalend voor de bruikbaarheid van de inzet.

3.3.3 Activiteiten en financiering



Vapepa ondersteunt autoriteiten bij uiteenlopende incidenten en activiteiten (Rantavuo et al., 2021). Het netwerk coördineert vrijwilligers die onder verantwoordelijkheid van onder meer politie, reddingsdiensten en grenswacht werkzaamheden uitvoeren (Sarker et al., 2023).

Tijdens de waterbesmetting in Nokia leverden Vapepa en de lokale afdeling van het Finse Rode Kruis gezamenlijk ruim negenhonderd vrijwilligersuren. Vrijwilligers gingen langs de deuren en boden van 5 tot en met 9 december locatiegebonden ondersteuning rond water en hygiëne. Tot halverwege december verspreidden zij daarnaast bulletins en andere informatie. In de nafase werden vrijwilligers ingezet om oudere bewoners te bereiken en psychosociale ondersteuning te bieden (Kumar et al., 2025).

Bij de waterbesmetting in Nousiainen gingen Vapepa-vrijwilligers eveneens langs de deuren om advies over waterveiligheid te geven. Tijdens de coronapandemie werden zij ingezet bij vaccinaties (Nahkur et al., 2022). De taken van Vapepa verschillen daarmee per ramp of crisis en kunnen onder meer bestaan uit informatievoorziening, praktische ondersteuning, outreach en ondersteuning van publieke diensten.

Wimelius en Engberg (2015) beschrijven dat **de Swedish Civil Contingencies Agency** binnen het Zweedse crisisbeheersingssysteem een coördinerende rol vervulde en ondersteuning bood op verschillende bestuurlijke niveaus. Het agentschap was daarnaast verantwoordelijk voor de coördinatie van internationale steun aan en vanuit Zweden. De directe operationele inzet van de Swedish Civil Contingencies Agency op nationaal niveau beperkte zich tot lucht-, berg- en maritieme reddingsoperaties.

Binnen **het Digital Humanitarian Network** hielden vrijwilligers zich bezig met het verwerken, classificeren en in kaart brengen van digitale crisisinformatie (Skuse & Reid, 2025). Bij tyfoon Yolanda werden berichten op sociale media beoordeeld op hun relevantie voor de respons, bijvoorbeeld wanneer zij betrekking hadden op reddingsverzoeken of vermiste personen (Turk, 2020). De inzet had daarmee een informatieverwerkende en signalerende functie. De vrijwilligers boden doorgaans geen fysieke hulp in het getroffen gebied, maar ondersteunden de humanitaire respons op afstand.

De gevonden bronnen geven geen afzonderlijk overzicht van de financiering van **Vapepa.** Wel blijkt dat het netwerk bestaat uit maatschappelijke organisaties die vrijwilligers werven en trainen en dat het beschikt over een alarmeringssysteem en een permanente piketfunctie (Nahkur et al., 2022; Rantavuo et al., 2021). Niet duidelijk is hoe de kosten van deze infrastructuur, trainingen en concrete inzetten tussen overheid, Vapepa en de aangesloten organisaties worden verdeeld.

De beschikbare beschrijvingen van de **Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur** bevatten evenmin specifieke informatie over de financiering van burgerhulp. Omdat de casus betrekking heeft op een breder institutioneel stelsel, is op basis van de gevonden literatuur bovendien niet goed af te bakenen welke middelen specifiek voor vrijwillige burgerinzet beschikbaar zijn.

Ook over de financiering van **het Digital Humanitarian Network** en de aangesloten digitale vrijwilligersorganisaties is weinig informatie gevonden. De bronnen beschrijven de inzet, organisatie

en ervaringen van digitale vrijwilligers, maar geven geen inzicht in de kosten van platforms, coördinatie, training of technische ondersteuning.

Voor alle drie de casussen vormt financiering daarmee een kennislacune. De literatuur maakt zichtbaar welke organisatorische infrastructuur en ondersteuning aanwezig zijn, maar biedt onvoldoende basis om te beoordelen hoe deze structureel worden bekostigd en welke financiële voorwaarden nodig zijn om de inzet duurzaam te organiseren.

3.3.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's



Vapepa gebruikt verschillende manieren om vrijwilligers te werven en bij het netwerk te betrekken. Het maakt gebruik van grote socialemediaplatforms om vrijwillige inzet en trainingen te promoten. Daarnaast bestaan protocollen om spontane vrijwilligers bij concrete inzetten te betrekken als aanvulling op de reguliere vrijwilligers (Nahkur et al., 2022).

De gevonden bronnen beschrijven niet in hoeverre individuele Vapepa-vrijwilligers gedurende langere tijd actief blijven en welke rol oefeningen, herhaalde inzet of de verbondenheid met de aangesloten organisaties daarbij spelen. De inbedding in bestaande maatschappelijke organisaties kan continuïteit ondersteunen, maar de beschikbare literatuur biedt onvoldoende informatie om vast te stellen hoe het behoud van vrijwilligers feitelijk wordt georganiseerd.

Bij het Digital Humanitarian Network lijken de ervaringen van vrijwilligers van belang voor hun bereidheid om zich opnieuw in te zetten. Het gevoel een waardevolle bijdrage te leveren en de positieve ervaring van crisis mapping kunnen de motivatie en continuïteit van digitale vrijwilligersorganisaties ondersteunen (Skuse & Reid, 2025). Het tijdelijke en projectmatige karakter van de inzet kan tegelijkertijd betekenen dat deelnemers en teams per crisis wisselen.

De gevonden literatuur bevat geen specifieke informatie over duurzame betrokkenheid van burgers binnen de **Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur.** De nadruk ligt op institutionele continuïteit en samenwerking tussen organisaties en niet op het behoud en de motivatie van individuele vrijwilligers.

De inzet van V**apepa** tijdens de waterbesmetting in Nokia werd zichtbaar gewaardeerd. De aanwezigheid van vrijwillige diensten werkte volgens Kumar en collega's (2025) vertrouwenwekkend en droeg bij aan positieve sentimenten rond hygiëne en schoon drinkwater. De casus laat zien dat praktische en informerende inzet door vertrouwde maatschappelijke organisaties ook een sociale functie kan vervullen.

De sterke institutionele inbedding van Vapepa maakt het mogelijk om verschillende maatschappelijke organisaties en hun vrijwilligers via één netwerk te alarmeren en met autoriteiten te verbinden. Daardoor hoeft niet tijdens iedere crisis opnieuw een afzonderlijke coördinatiestructuur te worden opgebouwd.

Met **het Digital Humanitarian Network** zijn eveneens positieve ervaringen opgedaan. Volgens Skuse en Reid (2025) ervoeren vrijwilligers het in kaart brengen van crises als een positieve en bevredigende taak. Dit gold zowel voor vrijwilligers met vooral instrumentele motieven als voor vrijwilligers die vanuit altruïstische motieven deelnamen. Van de onderzochte vrijwilligers gaf 92 procent aan zich opnieuw voor dezelfde organisatie te willen inzetten.

De **Zweedse casus** biedt minder informatie over concrete opbrengsten van burgerhulp. De gevonden literatuur richt zich vooral op de inrichting van samenwerking en de knelpunten daarin. Daardoor kan

niet worden vastgesteld in hoeverre de bredere weerbaarheidsstructuur heeft geleid tot aantoonbare meerwaarde van vrijwillige burgerinzet.

Een aandachtspunt bij **Vapepa** is dat binnen het netwerk nog geen organisaties zijn aangesloten die zich hoofdzakelijk op digitale vrijwillige inzet richten (Ruohonen & Backholm, 2023). Hierdoor worden digitale capaciteiten mogelijk niet vanzelfsprekend verbonden met het bestaande, sterk geïnstitutionaliseerde vrijwilligersnetwerk. Het opnemen van digitale vrijwilligers kan tegelijkertijd nieuwe vragen oproepen over vertrouwen, taakafbakening, technische kwaliteit en aansluiting op operationele behoeften.

Binnen het **Zweedse civiel-militaire netwerk** bestaan verschillende mogelijke belemmeringen voor samenwerking. Victor Tillberg en collega's (2025) noemen organisatorische traagheid, onwil of onvermogen om samen te werken, onduidelijke rollen en mandaten, onduidelijke bestuurlijke structuren, machtsverschillen en een gebrek aan vertrouwen. Ook verschillen in taal en jargon kunnen samenwerking bemoeilijken. De casus laat daarmee zien dat formele inbedding en een uitgebreid institutioneel stelsel niet vanzelf garanderen dat partijen elkaar in de praktijk gemakkelijk vinden.

Bij **het Digital Humanitarian Network** is de aansluiting tussen digitale vrijwilligers en professionele humanitaire organisaties een belangrijk aandachtspunt. Digitale vrijwilligers kunnen grote hoeveelheden informatie verzamelen en verwerken, maar de bruikbaarheid daarvan hangt af van de kwaliteit, actualiteit en betrouwbaarheid van de informatie en van de mate waarin deze aansluit op de behoeften van professionele organisaties. De gevonden literatuur biedt weinig inzicht in de wijze waarop deze kwaliteit werd bewaakt en hoe de informatie daadwerkelijk in de formele respons werd gebruikt.

Daarnaast kunnen bij digitale inzet vragen ontstaan over persoonsgegevens, privacy en de zorgvuldige verwerking van berichten van getroffen personen. Deze onderwerpen worden in de gevonden bronnen niet systematisch onderzocht. Zij kunnen daarom niet als vastgestelde problemen van het Digital Humanitarian Network worden aangemerkt, maar vormen wel relevante kennislacunes bij het beoordelen van digitaal georganiseerde burgerhulp.

Gezamenlijk laten de drie casussen zien dat bestaande organisaties en netwerken hun capaciteit kunnen inzetten voor nieuwe functies tijdens rampen en crises. De bestaande infrastructuur, relaties en expertise kunnen snelle inzet en aansluiting op formele partijen ondersteunen. Tegelijkertijd vraagt taakverbreding om heldere rollen, passende coördinatie en aansluiting tussen de mogelijkheden van vrijwilligers en de behoeften van professionele organisaties. De literatuur biedt relatief weinig informatie over financiering, de duurzame betrokkenheid van vrijwilligers en de effectiviteit van de inzet. Bij de Zweedse casus is bovendien slechts beperkt zichtbaar welke concrete rol burgers binnen het bredere institutionele stelsel vervullen.

3.3.5 Rol van de overheid



Bij **Vapepa** en de **Zweedse civiele weerbaarheidsstructuur** wordt een duidelijke rol van de overheid beschreven, terwijl hierover voor het Digital Humanitarian Network nauwelijks informatie beschikbaar is.

Bij Vapepa zijn autoriteiten vanaf de voorbereiding nauw betrokken bij de inzet van het bestaande netwerk. Zij alarmeren het netwerk wanneer ondersteuning nodig is, waarna vrijwilligers uit de aangesloten maatschappelijke organisaties onder verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit worden ingezet.

In de Zweedse casus vervult de Swedish Civil Contingencies Agency een coördinerende en ondersteunende rol bij de samenwerking tussen civiele en militaire organisaties. Daarbij ligt de nadruk op voorbereiding, weerbaarheid en afstemming tussen partijen.

Bij **het Digital Humanitarian Network** is de rol van de overheid in de beschikbare literatuur niet uitgewerkt. Daardoor kan niet worden vastgesteld wanneer en op welke wijze overheden eventueel betrokken raakten, welke eventuele rol zij vervulden of hoe deze zich gedurende een crisis ontwikkelde.

3.4 Type IV: Emergente burgerhulp

Student Volunteer Army (Nieuw-Zeeland) en BlazeAid (Australië)

Emergente burgerhulp ontstaat in reactie op een concrete ramp, crisis of hulpvraag. Zowel de organisatie als de betrokken deelnemers en activiteiten zijn daarbij aanvankelijk nieuw. De inzet komt vaak snel en van onderop tot stand en is doorgaans sterk gericht op lokale behoeften die nog niet, of niet volledig, door de formele rampenrespons worden opgepakt.

In deze paragraaf worden de Student Volunteer Army in Nieuw-Zeeland en BlazeAid in Australië besproken. Beide initiatieven ontstonden na grootschalige natuurrampen en begonnen als lokale, praktische vormen van hulp. In de loop van de tijd ontwikkelden zij zich tot meer bestendige organisaties die ook bij latere rampen en crises konden worden ingezet. De casussen laten daarmee zien dat emergente burgerhulp niet noodzakelijk tijdelijk blijft, maar zich kan formaliseren en kenmerken van andere vormen van burgerhulp kan krijgen.

3.4.1 Context, kenmerken en ontwikkeling



De **Student Volunteer Army** ontstond naar aanleiding van de aardbevingen in Canterbury, Nieuw-Zeeland, in 2010 en 2011. Na de aardbeving van september 2010 plaatste een rechtenstudent van de University of Canterbury via Facebook een oproep voor studenten die wilden helpen bij het opruimen van de schade. Het initiatief mobiliseerde vervolgens duizenden studenten voor het verwijderen van liquefactie en ander puin in Christchurch en omgeving (Whittaker et al., 2015; Carlton & Mills, 2017).

“Emergente burgerhulp ontstaat in reactie op een concrete ramp, crisis of hulpvraag. Zowel de organisatie als de betrokken deelnemers en activiteiten zijn daarbij aanvankelijk nieuw.”

De Student Volunteer Army wordt in dit onderzoek primair beschouwd als emergente burgerhulp. Het initiatief ontstond na een concrete gebeurtenis, met een nieuwe groep vrijwilligers en werkzaamheden die specifiek aansloten bij de gevolgen van de aardbeving. Er was aanvankelijk geen bestaande organisatie of vaste inzetstructuur waarop kon worden teruggevallen.

In de jaren daarna werd de Student Volunteer Army ook betrokken bij andere rampen en crises. Tijdens de coronapandemie organiseerde zij bijvoorbeeld de contactloze bezorging van boodschappen aan mensen die vanwege COVID-19 thuisbleven (Carlton et al., 2021). Daarmee veranderden zowel de context als de functie van de organisatie.

Carlton en collega's (2021) typeren de Student Volunteer Army daarom als een organisatie met meerdere kenmerken. Het initiatief was oorspronkelijk emergent, maar vertoonde bij latere inzetten ook kenmerken van opschalende en taakverbredende burgerhulp. Van opschaling was sprake wanneer de bestaande organisatie bij een nieuwe ramp nieuwe vrijwilligers mobiliseerde voor eerder uitgevoerde taken. Van taakverbreding was sprake wanneer zij nieuwe rollen op zich nam, zoals de bezorging van boodschappen tijdens de coronapandemie. Daarnaast spreken Carlton en collega's van herhalend emergent, omdat bij iedere nieuwe gebeurtenis opnieuw een deels nieuw team ontstond dat flexibel inspeelde op actuele lacunes in de respons.

De inzet van de Student Volunteer Army vond vooral plaats tijdens de crisis (acute fase) en vroeg herstel (nafase). Direct na de aardbevingen richtten de vrijwilligers zich op het opruimen van schade, het toegankelijk maken van getroffen gebieden en het ondersteunen van bewoners. Deze werkzaamheden vielen niet altijd onder de hoogste prioriteiten van professionele hulpdiensten, maar waren wel van grote betekenis voor individuele bewoners en buurten. Tijdens de coronapandemie lag de nadruk eveneens op de responsfase, maar vervulde de organisatie een andere functie door mensen in thuisisolatie praktisch te ondersteunen.

De latere formalisering van het initiatief heeft daarnaast betekenis voor de preparatie in de voorfase. De ontwikkeling tot een officiële studentenclub en later een overkoepelende stichting maakte het mogelijk om kennis, relaties en organisatorische capaciteit tussen crises te behouden. De beschikbare literatuur geeft minder inzicht in een structurele rol van de Student Volunteer Army in preventie (ook onderdeel van de voorfase) of langdurig herstel (nafase).

BlazeAid ontstond na de Black Saturday-bosbranden in de Australische staat Victoria in 2009. Twee boeren organiseerden aanvankelijk familieleden, vrienden en lokale vrijwilligers om beschadigde afrasteringen op hun eigen terrein te herstellen. Nadat dit binnen een week was gelukt, besloten zij ook andere getroffen boeren en gezinnen te ondersteunen. Uit deze lokale inzet ontwikkelde zich BlazeAid als burgerhulporganisatie (Whittaker et al., 2015).

BlazeAid wordt primair beschouwd als emergente burgerhulp, omdat het initiatief spontaan ontstond rond een concrete herstelbehoefte. De organisatie, de vrijwilligersgroep en de werkzaamheden werden gevormd in reactie op de gevolgen van de bosbranden. De inzet was aanvankelijk lokaal en praktisch van aard en niet ingebed in een vooraf bestaande rampenstructuur.

BlazeAid werd later ingezet na verschillende soorten natuurrampen in Australië, waaronder bosbranden, overstromingen, cyclonen, droogte en aardbevingen. De organisatie was onder meer op grote schaal actief na de Black Summer-bosbranden van 2019 en 2020 (Whittaker et al., 2015; Wilson et al., 2020; McDermott, 2022).

Door deze ontwikkeling kreeg BlazeAid steeds meer kenmerken van gevestigde burgerhulp. De organisatie beschikt inmiddels over een herkenbare governancestructuur, werkwijze, vrijwilligersbeleid en tijdelijke basiskampen. Tegelijkertijd behoudt zij emergente kenmerken, omdat de concrete inzet per ramp opnieuw wordt opgebouwd en sterk wordt afgestemd op lokale hulpvragen en beschikbare vrijwilligers.

BlazeAid is vooral actief in vroeg en langduriger herstel tijdens de nafase. De inzet begint zodra het getroffen gebied veilig toegankelijk is en kan vervolgens maanden duren. De werkzaamheden zijn gericht op het herstellen van afrasteringen en andere beschadigde structuren op landbouwbedrijven. Daarmee verschilt de casus van veel andere vormen van burgerhulp, die vooral in de acute responsfase actief zijn. De praktische herstelwerkzaamheden hebben daarnaast een sociale functie, doordat vrijwilligers langdurig naast getroffen boeren en gezinnen werken en zo bijdragen aan contact, erkenning en het verminderen van isolement.

Voorafgaande preventie en preparatie zijn in de ontstaansfase van BlazeAid beperkt zichtbaar. Naarmate de organisatie zich verder ontwikkelde, ontstonden wel meer structurele voorzieningen voor mobilisatie, veiligheid, verzekering en organisatie van de inzet (preparatie). De literatuur biedt echter weinig informatie over een zelfstandige rol van BlazeAid in risicobeperking of voorbereiding vóór een ramp (proactie/preventie).

De twee casussen ontstonden beide als spontane reacties op concrete behoeften, maar ontwikkelden zich vervolgens op verschillende manieren. De Student Volunteer Army formaliseerde zich rond een blijvende studentenorganisatie en een overkoepelende stichting en is vooral actief in respons en vroeg herstel. BlazeAid groeide uit tot een organisatie die bij opeenvolgende rampen langdurige herstelwerkzaamheden uitvoert. Beide casussen laten zien dat emergente burgerhulp zich kan ontwikkelen tot een meer duurzame organisatievorm, zonder dat het flexibele en lokale karakter volledig verdwijnt.

3.4.2 Organisatie, mobilisatie, coördinatie en samenwerking



De **Student Volunteer Army** werd aanvankelijk georganiseerd via sociale media. Na de aardbeving van september 2010 plaatste oprichter Sam Johnson op Facebook een oproep voor studenten die wilden helpen met de schoonmaakwerkzaamheden. In latere rampen en crises volgde de organisatie meestal een vergelijkbaar patroon: via Facebook en andere sociale media werden vrijwilligers opgeroepen, waarna groepen werden ingezet in de zwaarst getroffen, maar relatief laag-risicogebieden (Carlton & Mills, 2017).

De mobilisatie vond primair plaats vanuit de studentenpopulatie en het netwerk rond de University of Canterbury. De positie van studenten bood volgens Nissen en collega's (2020) praktische voordelen. Zij waren doorgaans flexibeler beschikbaar dan werkende volwassenen en konden daardoor snel worden gemobiliseerd. De universiteitsomgeving bood bovendien bestaande sociale netwerken, organisatorische ervaring en toegang tot communicatiekanalen.

Na de eerste respons ontwikkelde de Student Volunteer Army zich tot een officiële club die was verbonden aan de University of Canterbury Students' Association. Er werden onder meer een website, een Facebookpagina en een logo ontwikkeld. Deze formalisering droeg bij aan de herkenbaarheid, legitimiteit en acceptatie van de organisatie bij autoriteiten en andere hulporganisaties (Carlton & Mills, 2017).

In latere jaren ontstond een dubbele organisatiestructuur. De universiteitsclub bleef gericht op studenten en jongeren, terwijl de Student Volunteer Army Foundation (stichting) als overkoepelende organisatie zorgde voor continuïteit, stabiel leiderschap en consistente externe communicatie (Carlton et al., 2021). De club kon nieuwe studenten mobiliseren, terwijl de stichting kennis, relaties en organisatorische capaciteit tussen opeenvolgende crises kon behouden.

Tijdens de aardbevingen werkte de Student Volunteer Army met een driedelige inzetstructuur. De zogenoemde *battalions* bestonden uit grote groepen vrijwilligers die konden worden ingezet in zwaar getroffen gebieden. *Squadrons* waren kleinere teams die reageerden op individuele hulpvragen. *Street teams* werkten samen met autoriteiten en hielpen onder meer bij het betrekken en begeleiden van andere vrijwilligers (Carlton & Mills, 2017).

De organisatie kon in de beginfase relatief zelfstandig opereren, omdat zij zich vooral richtte op gebieden en taken die niet direct door de gevestigde rampenrespons werden opgepakt. Dit bood

ruimte om onder eigen leiding vrijwilligers te mobiliseren, de voortgang te volgen en de inzet tussentijds aan te passen.

De samenwerking met professionele hulporganisaties kwam aanvankelijk moeizaam tot stand. Na de eerste aardbeving ontstonden frustraties en onduidelijkheid over rollen en verwachtingen. Nadat gesprekken waren georganiseerd tussen de Student Volunteer Army en gevestigde hulporganisaties, werden ervaringen uitgewisseld, relaties opgebouwd en mogelijkheden voor toekomstige samenwerking verkend (Carlton & Mills, 2017).

De casus laat daarmee zien dat emergente initiatieven niet vanzelfsprekend aansluiten op bestaande crisisstructuren. De samenwerking kan zich wel ontwikkelen wanneer partijen tijd investeren in onderling contact, gezamenlijke reflectie en duidelijkheid over rollen. De formalisering van de Student Volunteer Army droeg eraan bij dat autoriteiten en hulporganisaties de organisatie bij latere inzetten gemakkelijker konden herkennen en betrekken.

Jongeren waren binnen deze casus niet alleen een doelgroep voor werving, maar de primaire initiatiefnemers, organisatoren en uitvoerders van de burgerhulp. De Student Volunteer Army creëerde later ook mogelijkheden voor jongerenparticipatie buiten crisissituaties, onder meer via *service learning* aan de University of Canterbury (Carlton & Mills, 2017).

BlazeAid combineert inmiddels een centrale organisatiestructuur met een sterk lokaal en flexibel karakter. Vrijwilligers worden onder meer via Facebook gemobiliseerd. Sociale media worden gebruikt voor directe werving, het organiseren van het vervoer van materialen en voertuigen en het delen van actuele informatie over werkzaamheden, hulpvragen en lokale behoeften (Wilson et al., 2020).

De feitelijke inzet wordt georganiseerd vanuit tijdelijke basiskampen in getroffen gebieden. Vanuit deze kampen worden vrijwilligers, materialen en werkzaamheden gecoördineerd. Hoewel BlazeAid richting geeft aan de inzet, wordt de hulp afgestemd op wat individuele boeren en getroffen gemeenschappen nodig hebben.

Tijdens de Black Summer-bosbranden ondersteunden volgens cijfers van BlazeAid 10.255 vrijwilligers het herstel op 3.918 locaties in landelijke, regionale en afgelegen gebieden in Australië. Zij werkten vanuit 37 basiskampen en leverden gezamenlijk 125.358 vrijwilligersdagen (McDermott, 2022). Deze aantallen laten zien dat een oorspronkelijk lokaal initiatief zich heeft ontwikkeld tot een organisatie die op grote schaal vrijwillige capaciteit kan coördineren.

De gevonden bronnen beschrijven geen uitgewerkte samenwerkingsstructuur tussen BlazeAid en professionele hulpdiensten. Wel blijkt dat de organisatie zich richt op werkzaamheden die aansluiten bij de behoeften van getroffen bewoners en die vaak buiten de directe kernactiviteiten van de formele rampenrespons vallen. BlazeAid vult daarmee een leemte in de nafase, maar de precieze afstemming met overheden, hulpdiensten en andere herstelorganisaties blijft in de literatuur beperkt beschreven.

Jongeren worden niet als primaire doelgroep van BlazeAid beschreven. Wel biedt de Australische overheid houders van een Working Holiday Visa de mogelijkheid om vrijwilligerswerk bij BlazeAid mee te laten tellen voor de vereiste periode van agrarisch werk voor een visumverlenging. Hierdoor kan BlazeAid naast lokale deelnemers ook relatief jonge internationale vrijwilligers aantrekken (Wilson et al., 2020). Deze regeling vergroot mogelijk de beschikbare capaciteit, maar betekent ook dat een deel van de vrijwilligers tijdelijk aanwezig is en na een beperkte periode weer vertrekt.

De twee casussen laten verschillende vormen van mobilisatie en organisatie zien. De Student Volunteer Army mobiliseert vooral via studenten- en jongerennetwerken en combineert een flexibele vrijwilligersbasis met een blijvende club en stichting. BlazeAid mobiliseert een bredere, deels tijdelijke vrijwilligersgroep en organiseert de inzet vanuit basiskampen in getroffen gebieden. In beide gevallen

ontstond de samenwerking met formele partijen niet vanuit vooraf vastgelegde structuren, maar moest deze tijdens en na concrete inzetten worden opgebouwd.

3.4.3 Activiteiten en financiering



De Student Volunteer Army vervulde vooral taken die niet de hoogste prioriteit hadden voor professionele hulpdiensten, maar voor individuele bewoners wel van grote betekenis waren. Tijdens de aardbevingen hielden vrijwilligers zich onder meer bezig met het verwijderen van puin en liquefactie, het vrijmaken van toegangswegen en het nagaan hoe het met getroffen bewoners ging (Carlton & Mills, 2017).

De werkzaamheden waren voornamelijk praktisch en logistiek van aard, maar hadden daarnaast een sociale en signalerende functie. Door buurten in te gaan en bewoners te bezoeken, konden vrijwilligers niet alleen schade opruimen, maar ook vaststellen waar aanvullende ondersteuning nodig was.

Tijdens de coronapandemie kreeg de organisatie een andere rol. De Student Volunteer Army organiseerde toen de contactloze bezorging van boodschappen aan mensen die vanwege het infectierisico thuisbleven (Carlton et al., 2021). Deze inzet laat zien dat de organisatie haar bestaande mobilisatiecapaciteit kon gebruiken voor een nieuwe praktische en sociale functie.

De kernactiviteit van **BlazeAid** is het herstellen van afrasteringen op getroffen landbouwbedrijven. Vrijwilligers gaan naar rampgebieden zodra dit veilig mogelijk is en werken samen met boerengezinnen aan het opnieuw plaatsen van hekken. Afhankelijk van de situatie helpen zij ook bij het herstel van andere beschadigde of vernietigde structuren. De inzet kan langdurig zijn: vrijwilligers werken soms maandenlang in hetzelfde gebied (Wilson et al., 2020).

De werkzaamheden dragen niet alleen bij aan het herstel van afzonderlijke landbouwbedrijven, maar ook aan het functioneren van landelijke en regionale gemeenschappen. Het herstellen van afrasteringen maakt het bijvoorbeeld mogelijk om vee opnieuw veilig te houden en bedrijfsactiviteiten te hervatten.

De activiteiten van BlazeAid hebben daarnaast een psychosociale dimensie. Vrijwilligers werken langdurig naast boeren die soms voor de tweede of derde keer door een bosbrand of andere ramp zijn getroffen. Zij bieden daardoor niet alleen praktische ondersteuning, maar ook sociaal contact, erkenning en nabijheid in een periode waarin bewoners onder grote druk kunnen staan of zich geïsoleerd voelen (Wilson et al., 2020).

De financiële en materiële ondersteuning van **de Student Volunteer Army** kwam in de eerste fase deels voort uit het netwerk van de initiatiefnemers en deels uit spontane bijdragen van individuen en bedrijven. Teamleden hadden soms expliciet de taak om ondernemingen te benaderen voor materiële ondersteuning. Daarnaast ontving de organisatie ongevraagde donaties van burgers en bedrijven (Nissen et al., 2020).

De beschikbare bronnen geven geen volledig beeld van de structurele financiering van de Student Volunteer Army nadat deze zich tot een club en stichting had ontwikkeld. Niet duidelijk is welke kosten werden gedragen door de universiteit, de stichting, overheden, bedrijven of andere partners en hoe de organisatie haar vaste capaciteit tussen crises financierde.

BlazeAid ontvangt steun uit verschillende bronnen. Naast materiële bijdragen en de inzet van vrijwilligers ontvangt de organisatie charitatieve donaties, onder meer via crowdfundinginitiatieven

(Wilson et al., 2020). De organisatie is voor de uitvoering daarnaast afhankelijk van materialen, voertuigen, tijdelijke basiskampen, lokale logistiek en de beschikbaarheid van vrijwilligers.

BlazeAid biedt vrijwilligers een vrijwilligersverzekering en werkt met een gedragscode over veiligheid, zorgvuldig gebruik van materiaal en de omgang met andere vrijwilligers en hulpontvangers (Whittaker et al., 2015). Deze voorzieningen vormen belangrijke voorwaarden voor de organisatie van langdurige en fysiek belastende werkzaamheden.

Voor beide casussen geldt dat de initiële inzet in belangrijke mate werd mogelijk gemaakt door netwerken, donaties en materiële bijdragen. De literatuur biedt echter weinig inzicht in de structurele financiering van de organisaties nadat zij zich verder hadden geformaliseerd. Daardoor kan niet goed worden vastgesteld welke financiële voorwaarden nodig zijn om emergente burgerhulp duurzaam te laten voortbestaan.

3.4.4 Duurzame betrokkenheid, ervaringen en dilemma's



Bij **de Student Volunteer Army** hangt duurzame betrokkenheid samen met een gedeelde missie, een herkenbare jongerenidentiteit en de mogelijkheid om op verschillende momenten en in verschillende rollen bij te dragen. De organisatie maakte na de eerste aardbeving bewust de stap van een tijdelijke Facebookgroep naar een formele studentenclub en later naar een bredere stichting. Daarmee ontstond een organisatorische basis voor toekomstige responsen en een plek waar jongeren zich ook buiten crisistijd aan de organisatie konden verbinden (Carlton & Mills, 2017; Carlton et al., 2021).

De Student Volunteer Army hield rekening met de belasting van vrijwilligers. Na opeenvolgende aardbevingen nam de bereidheid tot inzet af. De organisatie beperkte haar activiteiten daarom tijdelijk tot kritieke taken, zoals het controleren van het welzijn van bewoners en het vrijmaken van toegangswegen. Grootschaliger inzet werd uitgesteld tot na de universitaire tentamenperiode. Ook werden studenten van buiten Canterbury opgeroepen om lokale vrijwilligers tijdens de vakantieperiode ruimte te geven om te herstellen (Carlton & Mills, 2017).

De beschikbaarheid van vrijwilligers blijft kwetsbaar. Studenten zijn afhankelijk van semesters, tentamenperiodes en vakanties en verhuizen mogelijk na afronding van hun studie. De dubbele structuur van een studentenclub en een overkoepelende stichting bood hierop een gedeeltelijk antwoord. De club kon steeds nieuwe studenten mobiliseren, terwijl de stichting continuïteit bood in leiderschap, kennis en externe relaties (Carlton et al., 2021).

Voor **BlazeAid** vormt de laagdrempelige mogelijkheid om voor een korte of langere periode deel te nemen een belangrijk onderdeel van de organisatie. Vrijwilligers kunnen hun inzet afstemmen op hun beschikbare tijd en mogelijkheden. De vrijwilligersverzekering en gedragscode bieden daarbij duidelijkheid over veiligheid, materiaalgebruik en omgangsvormen (Whittaker et al., 2015).

De concrete en zichtbare aard van de werkzaamheden kan eveneens bijdragen aan betrokkenheid. Vrijwilligers herstellen samen met getroffen boeren afrasteringen en andere structuren en kunnen het resultaat van hun inzet direct waarnemen. De gevonden bronnen analyseren dit echter niet expliciet als mechanisme voor duurzame binding. Ook is weinig bekend over de mate waarin vrijwilligers bij latere rampen opnieuw deelnemen.

De Student Volunteer Army laat zien dat emergente burgerhulp grote aantallen mensen snel kan mobiliseren wanneer verschillende voorwaarden samenkomen. De organisatie maakte effectief gebruik van sociale media en andere breed toegankelijke communicatiemiddelen. Daarnaast

investeerde zij in persoonlijk contact, onder meer via regelmatige debriefings waarin vrijwilligers ervaringen en aandachtspunten konden delen (Carlton & Mills, 2017).

Nissen en collega's (2020) noemen verschillende factoren die het succes van de Student Volunteer Army mogelijk maakten: een sterke wens om te helpen, de aanwezigheid van verschillende netwerken die konden worden geactiveerd, effectief gebruik van sociale media, de specifieke geografische en temporele omstandigheden van de aardbevingen en de organisatorische vaardigheden binnen de universitaire clubcultuur.

De inzet bood getroffen bewoners praktische hulp bij werkzaamheden die voor hen belangrijk waren, maar niet altijd direct door professionele hulpdiensten werden uitgevoerd. De mobilisatie van studenten leverde daarnaast een zichtbare vorm van maatschappelijke betrokkenheid en lokale solidariteit op.

BlazeAid laat zien dat praktische burgerhulp langdurige betekenis kan hebben in gebieden waar formele rampenrespons minder zichtbaar is of na verloop van tijd afneemt. De organisatie biedt concrete ondersteuning aan boeren en plattelandsgemeenschappen en combineert herstelwerkzaamheden met sociale nabijheid. De omvang van de inzet na de Black Summer-bosbranden toont aan dat BlazeAid grote aantallen vrijwilligers kan mobiliseren en gedurende langere tijd kan inzetten (McDermott, 2022).

Ook de inzet in landelijke, regionale en afgelegen gebieden is relevant, omdat de toegang tot professionele en specialistische ondersteuning daar soms beperkter is. Door langdurig in getroffen gebieden aanwezig te blijven, kan BlazeAid bijdragen aan praktisch herstel en aan het verminderen van gevoelens van isolement.

Nissen en collega's (2020) waarschuwen dat de succesfactoren van de Student Volunteer Army echter niet los van elkaar kunnen worden gezien. Juist de specifieke combinatie van studenten, netwerken, sociale media, beschikbare tijd en de omstandigheden van de aardbevingen maakte de mobilisatie mogelijk. Onderdelen van de werkwijze kunnen mogelijk in andere situaties worden gebruikt, maar het initiatief kan niet zonder meer naar iedere andere crisiscontext worden overgebracht.

Een belangrijk dilemma betreft de voortdurend veranderende beschikbaarheid van vrijwilligers en taken. Vrijwilligers konden vrij in- en uitstappen, waardoor een wisselende groep ontstond en perioden van teruglopende opkomst voorkwamen. Tegelijkertijd veranderden de hulpvragen snel. Flexibiliteit was daardoor noodzakelijk, maar maakte het moeilijk om taken, verantwoordelijkheden en verwachtingen stabiel te organiseren (Carlton & Mills, 2017).

Ook vertrouwen speelde een belangrijke rol. De organisatie kon vrijwilligers niet voortdurend controleren of begeleiden. De inzet vroeg daarom om improvisatie, onderling vertrouwen en geloof in de gezamenlijke missie. Dit kon een kracht zijn, maar ook een kwetsbaarheid wanneer onvoldoende ervaring, duidelijke rolverdeling of vertrouwen tussen leiding en vrijwilligers aanwezig was.

De samenwerking met gevestigde hulporganisaties vormde eveneens een aandachtspunt. In de eerste fase verliep deze moeizaam door verschillen in verwachtingen en onbekendheid met elkaars werkwijze. Gesprekken en gezamenlijke reflectie hielpen om relaties op te bouwen en mogelijkheden voor toekomstige samenwerking te verkennen (Carlton & Mills, 2017). De casus suggereert daarmee dat relaties met emergente initiatieven bij voorkeur niet pas tijdens een volgende crisis worden opgebouwd.

De beschikbare literatuur bevat weinig systematische evaluaties van negatieve ervaringen, belemmeringen of risico's bij BlazeAid. De gevonden bronnen geven bijvoorbeeld een beperkt beeld

van de afstemming met professionele hulpdiensten, de wijze waarop veiligheid bij langdurige fysieke werkzaamheden wordt bewaakt, de verdeling van hulp tussen verschillende gebieden en de belasting van vrijwilligers.

Wel is duidelijk dat BlazeAid afhankelijk is van voldoende vrijwilligers, materiële ondersteuning, tijdelijke basiskampen en lokale logistiek. Deze afhankelijkheden kunnen bij grootschalige of langdurige rampen kwetsbaar zijn. Ook kan de inzet van tijdelijke en internationale vrijwilligers leiden tot een voortdurend wisselende vrijwilligersgroep en extra eisen stellen aan instructie, begeleiding en continuïteit.

Een breder dilemma dat in beide casussen zichtbaar wordt, is de spanning tussen flexibiliteit en institutionele inbedding. De initiatieven zijn minder gebonden aan vaste procedures en kunnen daardoor snel inspelen op lokale behoeften en werkzaamheden uitvoeren die anders blijven liggen. Een beperkte aansluiting op bestaande crisisstructuren kan tegelijkertijd leiden tot onduidelijkheid over veiligheid, verantwoordelijkheid, taakafbakening, coördinatie en samenwerking met formele organisaties.

Gezamenlijk laten de Student Volunteer Army en BlazeAid zien dat emergente burgerhulp een belangrijke aanvulling kan vormen wanneer concrete lokale behoeften onvoldoende door de formele respons worden opgepakt. De meerwaarde ligt vooral in snelle mobilisatie, lokale aansluiting, praktische ondersteuning en flexibiliteit. Tegelijkertijd vraagt duurzame en veilige inzet om duidelijke rollen, begeleiding, verbinding met formele partijen, passende ondersteuning en aandacht voor de belasting en wisselende beschikbaarheid van vrijwilligers. De ontwikkeling van beide initiatieven laat bovendien zien dat formalisering continuïteit kan bieden, maar dat daarbij moet worden voorkomen dat juist de lokale flexibiliteit die de initiatieven waardevol maakt verloren gaat.

3.4.5 Rol van de overheid



Bij beide casussen was de overheid niet de initiatiefnemer van de burgerhulp, een constatering die aansluit bij de emergente aard van deze initiatieven. Zowel de Student Volunteer Army als BlazeAid ontstonden vanuit burgers die reageerden op een concrete hulpvraag na een ramp. Bij de Student Volunteer Army ontwikkelde de overheidsrol zich van een beperkte betrokkenheid naar meer samenwerking met formele organisaties, terwijl de literatuur over BlazeAid slechts beperkt inzicht biedt in de rol van de overheid.

Bij **de Student Volunteer Army** ontstond het initiatief volledig buiten de overheid om, nadat studenten zichzelf via sociale media hadden georganiseerd naar aanleiding van de aardbevingen in Canterbury. Tijdens de eerste inzet opereerde de organisatie grotendeels zelfstandig en richtte zij zich op werkzaamheden die niet direct door professionele hulpdiensten werden uitgevoerd. De samenwerking met formele organisaties verliep aanvankelijk moeizaam door onduidelijkheid over rollen en wederzijdse verwachtingen. Naarmate de organisatie zich verder formaliseerde, werden de samenwerking en onderlinge afstemming met autoriteiten en andere hulporganisaties geleidelijk versterkt. De rol van de overheid ontwikkelde zich daarmee van een beperkte betrokkenheid tijdens de eerste respons naar een meer samenwerkende en faciliterende rol bij latere inzetten.

Ook **BlazeAid** werd niet door de overheid opgericht, maar ontstond uit een lokaal initiatief van twee boeren na de Black Saturday-bosbranden. De literatuur beschrijft de rol van de overheid echter slechts beperkt. Wel blijkt dat BlazeAid werkzaamheden uitvoerde die aansluiten op behoeften die buiten de directe taken van de formele rampenrespons vallen. Daarnaast ondersteunt de Australische overheid de inzet indirect doordat vrijwilligerswerk bij BlazeAid onder voorwaarden meetelt voor de verlenging van een Working Holiday Visa. Over een directe rol van overheden bij de oprichting,

aansturing of operationele coördinatie van BlazeAid biedt de gevonden literatuur geen duidelijke informatie.

Gezamenlijk laten de twee casussen zien dat emergente burgerhulp ontstaat zonder initiatief van de overheid. De verdere ontwikkeling van een eventuele rol van de overheid lijkt mede afhankelijk van de mate waarin een emergent initiatief zich organiseert, formaliseert en aansluit bij bestaande crisisstructuren.

4 Thematische synthese: Lessen, randvoorwaarden en dilemma's

De casussen in hoofdstuk 3 laten zien dat georganiseerde burgerhulp verschillende vormen kan aannemen. Burgers kunnen vooraf worden geregistreerd of getraind, tijdens een crisis via bestaande organisaties worden gemobiliseerd, vanuit bestaande netwerken nieuwe taken uitvoeren of zich spontaan organiseren rond een concrete hulpvraag. De grenzen tussen deze vormen zijn niet scherp. Initiatieven kunnen kenmerken van meerdere typen combineren en zich in de tijd ontwikkelen.

De typologie maakt verschillen tussen de casussen zichtbaar, maar verklaart niet op zichzelf of burgerhulp in een bepaalde situatie bruikbaar is. Uit de vergelijking komen vooral drie samenhangende onderwerpen naar voren. Het eerste betreft de aansluiting tussen de hulpbehoefte, de taken van vrijwilligers en de wijze waarop hun inzet wordt georganiseerd. Het tweede betreft de voorwaarden voor duurzame en toegankelijke betrokkenheid. Het derde betreft terugkerende dilemma's en kennislacunes.

De beschikbare literatuur biedt onvoldoende basis om één initiatief als beste werkwijze aan te wijzen. De studies beschrijven vooral de organisatie, het bereik, ervaringen en ervaren opbrengsten. De effecten voor getroffenen, gemeenschappen en professionele hulpverlening zijn meestal niet systematisch onderzocht. In dit hoofdstuk worden daarom alleen terugkerende patronen en voorzichtig te formuleren lessen beschreven. De details en onderbouwing per casus zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

4.1 Wat bepaalt de bruikbaarheid van burgerhulp?

De bruikbaarheid van burgerhulp hangt allereerst samen met de context, de crisisfase en de functie van de inzet. De onderzochte initiatieven zijn actief bij uiteenlopende gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, pandemieën, waterverontreiniging, vluchtelingenopvang en zoekacties. Zij vervullen praktische, logistieke, sociale, signalerende, informerende en soms reddende functies. Hoewel de geselecteerde casussen samengenomen een breed spectrum aan rampen en crises beslaan, lijkt geen van de casussen echt op *all hazards* toegepast te zijn. Dat wil zeggen, met name crises zoals grootschalig conflict en oorlog lijken te ontbreken. We zijn terughoudend in het generaliseren naar contexten waarin initiatieven (nog) niet ingezet of onderzocht zijn. Of er vormen van burgerhulp zijn die echt passen in een *all hazards* benadering blijft daarom een empirische vraag; de mate waarin specifieke burgerhulpinitiatieven breed toepasbaar zijn is een van de geïdentificeerde kennishiaten.

Qua preparatie bestaat de bijdrage vooral uit registratie, training, oefeningen, netwerkvorming en het maken van afspraken. Ready2Help, Community Emergency Response Teams en Vapepa beschikken bijvoorbeeld al vóór een concrete inzet over een organisatorische infrastructuur. Elementen van proactie en preventie in de voorfase zijn minder prominent terug te vinden. De meeste feitelijke activiteiten in de onderzochte casussen vinden plaats tijdens de responsfase. Vrijwilligers ondersteunen dan onder meer bij opvang, vervoer, bezorging, opruimwerkzaamheden, informatieverwerking en het bereiken van bewoners. BlazeAid laat zien dat burgerhulp ook in de nafase een langduriger rol kan vervullen.

De fasen zijn in de praktijk niet altijd scherp van elkaar te scheiden. Een initiatief kan vooraf zijn georganiseerd, tijdens de acute respons worden ingezet en vervolgens ook herstelactiviteiten uitvoeren. Ook kunnen functies veranderen. NHS Volunteer Responders begon als ondersteuning

tijdens de coronapandemie en werd later uitgebreid naar volwassenenzorg. De Student Volunteer Army ontstond bij een aardbeving, maar voerde tijdens de pandemie andere werkzaamheden uit.

De aard van de taak bepaalt mede welke voorbereiding en begeleiding nodig zijn. Relatief eenvoudige en afgebakende werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door nieuw gemobiliseerde vrijwilligers die ter plaatse instructies ontvangen. Complexere taken, zoals eerste hulp, lichte reddingswerkzaamheden, vervoer van patiënten of ondersteuning van kwetsbare personen, vragen meer training, screening en begeleiding. De literatuur biedt echter onvoldoende basis voor een algemene indeling van taken die burgers wel of niet zouden kunnen uitvoeren.

Een tweede factor is de aansluiting tussen mobilisatie en de beschikbare hulpvragen. Een groot aantal aanmeldingen betekent niet automatisch dat een initiatief ook over een even grote inzetbare vrijwilligersgroep beschikt. Bij NHS Volunteer Responders viel een deel van de aanmelders af tijdens de registratie en identiteitscontrole, terwijl andere deelnemers zich niet actief beschikbaar stelden. Bovendien waren er voor een deel van de vrijwilligers geen taken. Ook bij Ready2Help kwam niet iedereen die zich had aangemeld daadwerkelijk opdagen.

Tussen aanmelding en uitvoering liggen verschillende organisatorische stappen: registratie, eventuele screening of training, het vaststellen van beschikbaarheid, matching, ontvangst, instructie, begeleiding en afronding. Knelpunten in een van deze stappen kunnen ertoe leiden dat aangemelde vrijwilligers niet worden ingezet of dat de coördinatie tijdens de inzet onder druk komt te staan.

Concrete en afgebakende taken lijken de inzet te ondersteunen. Bij Ready2Help werkten vrijwilligers in kleine groepen aan vooraf bepaalde werkzaamheden onder begeleiding van een teamleider, wat laat zien dat de voorbereiding niet alleen op de vrijwilligers gericht hoeft te zijn, maar ook op de coördinatielaag. NHS Volunteer Responders koppelde individuele vrijwilligers via een digitaal platform aan afzonderlijke taken. De Student Volunteer Army maakte onderscheid tussen grote groepen voor gebiedsgerichte inzet en kleinere teams voor individuele hulpvragen. Deze voorbeelden laten verschillende manieren zien om de beschikbare vrijwillige capaciteit te verbinden met concrete behoeften.

Een derde factor is de organisatorische inbedding. Vooraf bestaande organisaties en netwerken bieden toegang tot vrijwilligers, kennis, communicatiemiddelen en formele contacten. Vapepa kan via aangesloten organisaties verschillende soorten vrijwilligers mobiliseren en beschikt over vaste alarmeringslijnen naar autoriteiten. Community Emergency Response Teams combineren lokale vrijwilligersgroepen met training en verbindingen met professionele hulpdiensten. Ready When the Time Comes gebruikt bedrijven als mobilisatiebasis.

Institutionele inbedding voorkomt sommige problemen echter niet. Tijdens de Ready2Help-oefening ontstonden, ondanks de bestaande structuur, problemen met het oproepsysteem, de ontvangst van vrijwilligers en het bewaren van overzicht. Ook binnen de Zweedse civiel-militaire structuur worden onduidelijke rollen, verschillen in taal en gebrek aan vertrouwen als mogelijke belemmeringen genoemd.

Emergente initiatieven hebben juist als voordeel dat zij flexibel kunnen reageren op concrete lokale behoeften. De Student Volunteer Army en BlazeAid ontstonden rond werkzaamheden die voor getroffenen belangrijk waren, maar niet of niet direct door formele organisaties werden opgepakt. Een beperkte voorafgaande inbedding kan tegelijkertijd leiden tot onduidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheid en samenwerking. In meerdere casussen ontwikkelde de verbinding met formele organisaties zich daarom pas tijdens of na de eerste inzet.

De casussen wijzen er daarmee op dat aansluiting op formele structuren niet noodzakelijk betekent dat een emergent initiatief direct moet worden overgenomen of volledig geïnstitutionaliseerd; waar de

inzet verantwoord kan plaatsvinden, kan juist ruimte voor eigen initiatief en samenwerking van waarde zijn.

De bruikbaarheid van een organisatievorm lijkt in deze casussen vooral samen te hangen met de aansluiting tussen behoefte, taak, vrijwilliger en organisatie. Daarbij zijn duidelijke aanspreekpunten, een werkbare taakverdeling en afstemming met bestaande lokale en professionele structuren terugkerende aandachtspunten.

Ten slotte verdient het aanbeveling om kritisch stil te staan bij hoe de effectiviteit of het succes van burgerhulp kan worden geëvalueerd. Het welbevinden van vrijwilligers is mogelijk relatief makkelijk te achterhalen door middel van vragenlijsten, maar lijkt niet de geschiktste graadmeter. Hoewel uiteraard de meeste energie zou moeten gaan naar de burgerhulp zelf, niet vooral naar het meten van succes, is het wel relevant om (als overheid of andere betrokken instantie) criteria te formuleren om effectiviteit te kwantificeren. Dergelijke uitkomsten kunnen vervolgens gebruikt worden voor reflectie en als indicatie voor de eventuele noodzaak van aanpassingen voor toekomstige inzet.

4.2 Wat bepaalt duurzame en toegankelijke betrokkenheid?

De verschillende fases waarin een ramp of crisis zich voltrekt zijn belangrijk voor de organiseerbaarheid van burgerhulp. Aan het begin van een noodsituatie kan het animo hoog zijn door *rally 'round the flag* effecten, maar een cruciale vraag is hoe ook daarna in de tijdlijn burgers kunnen worden geactiveerd. Om deze reden zijn voor de casussen noodsituaties met verschillende profielen onderzocht. De casussen betreffen burgerhulpinitiatieven die met het oog op uiteenlopende noodsituaties waren ontworpen of ingezet. Een acute overstroming of stroomuitval die relatief snel weer wordt verholpen heeft immers een heel andere dynamiek over de tijd heen dan een langslepende ramp "in slow motion" zoals de Groningse gaswinningsproblematiek. Soms kan er ook een grijs gebied zijn waarin de noodsituatie geleidelijk overloopt in de nazorgfase, de grens hiertussen is niet altijd onbetwist vast te stellen.

De onderzochte initiatieven verschillen in de manier waarop deelnemers aan de organisatie worden verbonden. Bij Ready2Help en NHS Volunteer Responders bepalen burgers per oproep of taak of zij beschikbaar zijn. Community Emergency Response Teams werken met vooraf getrainde lokale teams. Vapepa mobiliseert deelnemers via bestaande maatschappelijke organisaties. De Student Volunteer Army maakt gebruik van studenten- en jongerennetwerken, terwijl BlazeAid vrijwilligers voor korte of langere perioden laat deelnemen aan herstelwerkzaamheden.

Flexibiliteit kan deelname toegankelijk maken. Vrijwilligers kunnen hun inzet afstemmen op hun beschikbare tijd en mogelijkheden. Korte en afzonderlijke taken maakten het bij NHS Volunteer Responders mogelijk om zonder langdurige verplichting deel te nemen. Telefonische en digitale taken boden bovendien mogelijkheden voor mensen die geen fysiek vrijwilligerswerk kunnen verrichten.

Flexibiliteit biedt echter minder zekerheid over beschikbaarheid en continuïteit. Vrijwilligers kunnen per taak besluiten niet deel te nemen en tijdelijke deelnemers kunnen na een beperkte periode weer vertrekken. Ook kunnen studie, werk, zorgtaken of opeenvolgende crises de inzetbaarheid verminderen. De Student Volunteer Army hield bijvoorbeeld rekening met tentamenperioden en vermoeidheid na meerdere aardbevingen.

Betekenisvolle inzet komt in verschillende casussen naar voren als bevorderende factor in de betrokkenheid van vrijwilligers. Bij NHS Volunteer Responders waren deelnemers die daadwerkelijk taken uitvoerden tevredener en vaker bereid door te gaan dan deelnemers die geen taak kregen. Het gevoel anderen te helpen en verschil te maken werd regelmatig als motivatie genoemd. Ook digitale

vrijwilligers beschreven de mogelijkheid om een concrete bijdrage te leveren als een positieve ervaring.

Dit betekent niet dat iedere vrijwilliger voortdurend moet worden ingezet. De bevindingen laten vooral zien dat grootschalige werving verwachtingen kan oproepen. Wanneer onvoldoende taken beschikbaar zijn of deelnemers geen terugkoppeling ontvangen, kan teleurstelling ontstaan. Duidelijke informatie over de kans op inzet en over de betekenis van registratie of beschikbaarheid kan daarom relevant zijn, maar is in de onderzochte literatuur nauwelijks afzonderlijk onderzocht.

Voor langdurige betrokkenheid worden in enkele casussen trainingen, herhaaloefeningen en activiteiten buiten crisistijd genoemd. Bij Community Emergency Response Teams kunnen oefeningen en bredere gemeenschapsactiviteiten helpen om teams actief te houden. De jongerenprogramma's binnen Community Emergency Response Teams gebruikten opfriscursussen, simulaties en het opnieuw betrekken van eerdere deelnemers. De Student Volunteer Army ontwikkelde zich tot een blijvende studentenclub en stichting, waardoor nieuwe deelnemers konden instromen en kennis en relaties behouden bleven.

De beschikbare literatuur over specifieke casussen geeft desondanks beperkt inzicht in het feitelijke behoud van vrijwilligers over langere perioden. Over uitstroom, herhaalde inzet, de kosten van bindingsactiviteiten en de wijze waarop tijdelijke betrokkenheid kan overgaan in een duurzamer verband is weinig systematische informatie beschikbaar. Onderzoek naar de raakvlakken tussen crisisleiderschap en psychosociale behoeften onderstreept echter wel dat effectief crisisbestuur niet alleen vraagt om operationele aansturing, maar ook om aandacht voor sociale, psychologische en relationele processen tussen overheid en samenleving (Dückers et al., 2017). Concreet betekent dit dat duurzame binding van burgerhulp niet kan worden bewerkstelligd door uitsluitend oog te hebben voor de organisatorische en functionele randvoorwaarden. Het opbouwen hiervan vergt investering in een goede band tussen overheden en lokale gemeenschappen van betrokken burgers, met oog voor hun behoeften.

Ook de toegankelijkheid van burgerhulp verschilt. Digitale registratie en matching kunnen een groot bereik opleveren, maar vormen een drempel voor mensen met beperkte digitale toegang of vaardigheden. Fysiek belastende werkzaamheden zijn niet voor iedereen geschikt. Vervoer, maaltijden, materialen en planning kunnen bepalend zijn voor deelname, zoals naar voren kwam bij de jongerenprogramma's van Community Emergency Response Teams.

De gekozen mobilisatiebasis beïnvloedt bovendien welke groepen worden bereikt. Werving via bedrijven richt zich vooral op werkenden, via universiteiten op studenten en via bestaande maatschappelijke organisaties op hun achterban. Open landelijke oproepen kunnen een bredere groep bereiken, maar leiden niet vanzelf tot een evenwichtige geografische of sociale spreiding. Bij NHS Volunteer Responders waren relatief veel vrijwilligers beschikbaar in welvarender gebieden, terwijl de behoefte elders groter kon zijn.

Jongeren komen in de algemene initiatieven niet vanzelfsprekend sterk naar voren. Binnen Community Emergency Response Teams waren veel deelnemers ouder of gepensioneerd. Gerichte programma's via onderwijsinstellingen, jongerenorganisaties en lokale partners bleken jongeren wel te kunnen bereiken. Bij de Student Volunteer Army waren jongeren juist de initiatiefnemers, organisatoren en uitvoerders. Deze casussen laten zien dat jongeren verschillende rollen kunnen vervullen, maar ook dat gerichte werving en praktische ondersteuning nodig kunnen zijn.

De geanalyseerde literatuur biedt weinig basis voor algemene uitspraken over inclusiviteit van georganiseerde burgerhulpvormen. De meeste studies beschrijven slechts beperkt welke sociale groepen deelnemen, welke groepen niet worden bereikt en waarom. De bevindingen maken vooral

zichtbaar dat iedere mobilisatievorm bepaalde groepen gemakkelijker bereikt dan andere. Toegankelijkheid hangt niet alleen af van bereidheid, maar ook van digitale vaardigheden, fysieke mogelijkheden, beschikbare tijd, vervoer en toegang tot relevante netwerken. Dit perspectief wordt onderschreven door een recente roep om meer aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, die immers onevenredig hard worden getroffen door zowel risico's op als gevolgen van rampen en crisis (Ward et al., 2026).

Een terugkerend thema is de vraag hoe spontane en georganiseerde burgerhulp zich tot elkaar verhouden over tijd. In de casussen zijn patronen te ontdekken, waardoor we lessen kunnen leren (zie ook Hoofdstuk 5) uit het wordingsproces van georganiseerde burgerhulp. Dit wordingsproces is niet los te zien van de positieve of negatieve rol van de overheid. Zo zien we in de emergente casussen van de Student Volunteer Army en BlazeAid dat specifieke vormen van georganiseerde burgerhulp kunnen ontstaan uit de organisatie van oorspronkelijk spontane, emergente burgerhulp. Dit wijst op een inductief, bottom-up proces. In andere casussen met een meer geformaliseerde oorsprong, zoals Ready2Help, zien we dat georganiseerde burgerhulp tevens kan ontstaan uit de vertaalslag van professionele, geïnstitutionaliseerde hulp (Rode Kruis) naar organisatievormen die draaien op burgers. Dit wijst op een deductief, top-down proces. De overheid kan hierin een positieve rol spelen door de formalisering of organisatie te faciliteren. Maar soms is burgerhulp juist ook sterk door een negatieve rol van de overheid, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij humanitaire hulp waaraan meer behoefte is wanneer de overheid onvoldoende in staat of bereid is om de bevolking bij te staan in tijden van nood.

4.3 Terugkerende dilemma's en kennislacunes

Over de verschillende typen heen zijn enkele terugkerende spanningen zichtbaar. Deze hebben niet altijd een eenduidige oplossing. De keuze voor snelheid, schaal of flexibiliteit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de mate van controle, lokale aansluiting en continuïteit. Dit betekent dat de formulering van concreet beleid volgt uit politieke keuzes over de prioriteiten in georganiseerde burgerhulp. De visie op hoe de overheid veerkracht en weerbaarheid zou moeten faciliteren in de Nederlandse samenleving bepaalt *hoe* deze afwegingen worden gemaakt. Hieronder presenteren we een overzicht van *welke* afwegingen of dilemma's spelen rond georganiseerde burgerhulp.

Een eerste dilemma betreft **snelheid en zorgvuldigheid**. Open oproepen en sociale media maken snelle mobilisatie mogelijk. Tegelijkertijd kost registratie, screening, matching, instructie en begeleiding tijd. Een grote groep vrijwilligers kan de respons versterken, maar kan ook extra druk leggen op de organisatie die deze groep moet ontvangen en aansturen. Vooral bij werkzaamheden met grotere risico's of kwetsbare hulpvragers wordt deze spanning zichtbaar. Bij Ready2Help werd na problemen met overzicht en aansturing gekozen voor kleine groepen, vooraf afgebakende taken en begeleiding door teamleiders.

Een tweede dilemma betreft **flexibiliteit en organisatorische inbedding**. Emergente initiatieven kunnen snel inspelen op behoeften die door formele organisaties nog niet worden opgepakt. Een beperkte inbedding kan echter leiden tot onduidelijkheid over rollen, taakafbakening en verantwoordelijkheid. Sterk ingebedde initiatieven beschikken eerder over afspraken en aanspreekpunten, maar kunnen minder flexibel zijn of onvoldoende aansluiten bij lokale initiatieven. De Student Volunteer Army laat zien dat een emergent initiatief zich na de eerste inzet verder kan formaliseren om continuïteit en samenwerking te versterken, terwijl tegelijkertijd ruimte voor flexibiliteit behouden moest blijven.

Een derde spanning bestaat tussen **schaal en lokale aansluiting**. Landelijke en digitale programma's kunnen grote aantallen mensen mobiliseren en een uniforme werkwijze bieden. De NHS-casus laat echter zien dat een nationaal programma niet vanzelf aansluit op bestaande lokale vrijwilligersstructuren of op de geografische verdeling van hulpvragen. Lokale netwerken beschikken doorgaans over meer kennis van de omgeving, maar hebben niet overal dezelfde capaciteit.

Een vierde dilemma betreft **open deelname en selectie**. Laagdrempelige deelname kan het bereik vergroten en nieuwe groepen activeren. Voor bepaalde taken kunnen training, identiteitscontrole, screening of specifieke deskundigheid nodig zijn. Strengere selectie kan bijdragen aan zorgvuldigheid, maar verkleint mogelijk de beschikbare groep en verhoogt de organisatorische belasting. NHS Volunteer Responders koos juist voor een zeer laagdrempelige en flexibele mobilisatie via een app, maar liep daarbij tegen een mismatch aan tussen grote aantallen aanmeldingen en beschikbare hulpvragen.

Een vijfde spanning betreft **tijdelijke inzet en continuïteit**. Veel burgers zijn bereid zich tijdens een zichtbare crisis in te zetten. Wanneer het aantal hulpvragen afneemt of de aandacht voor de crisis verdwijnt, kan ook de betrokkenheid afnemen. Tegelijkertijd kan langdurige inzet leiden tot vermoeidheid en afhaken. De casussen laten verschillende manieren zien om continuïteit te ondersteunen, maar bieden geen uitsluitsel over welke aanpak op langere termijn het meest effectief is.

Ook bestaat een mogelijke spanning tussen **aanvulling en concurrentie**. Nieuwe programma's kunnen capaciteit toevoegen, maar ook naast bestaande vrijwilligersorganisaties komen te staan. Bij de uitbreiding van NHS Volunteer Responders naar de volwassenenzorg vreesden sommige organisaties dat het programma concurreerde met bestaande voorzieningen. De literatuur geeft weinig inzicht in de voorwaarden waaronder nieuwe en bestaande organisaties elkaar aanvullen of juist verdringen.

De vergelijking wordt verder beperkt door verschillende kennislacunes. Over de financiering van de meeste initiatieven is weinig bekend. De studies maken soms melding van subsidies, donaties, sponsoring, materialen en bestaande organisatorische infrastructuur, maar beschrijven zelden de volledige kosten van werving, training, coördinatie, verzekering en ondersteuning.

Ook over de effectiviteit van burgerhulp is de informatie beperkt. Veel studies rapporteren aantallen deelnemers, uitgevoerde taken of positieve ervaringen. Deze gegevens maken zichtbaar dat inzet heeft plaatsgevonden, maar zeggen niet vanzelfsprekend iets over de kwaliteit, doelmatigheid of effecten voor getroffenen en professionele hulpverlening.

Verder is relatief weinig bekend over burgerhulp in de nafase van langdurig herstel. BlazeAid vormt daarop een uitzondering, maar ook daar is de beschikbare evaluatieve informatie beperkt. Over afbouw, overdracht van taken, langdurige belasting en de verhouding tussen tijdelijke burgerhulp en reguliere voorzieningen is weinig gevonden.

De rol van jongeren is slechts in enkele casussen expliciet onderzocht. Ook de samenstelling van vrijwilligersgroepen, inclusiviteit, redenen voor niet-deelname en de ervaringen van hulpontvangers zijn niet systematisch in alle studies beschreven. Meer fundamenteel is onvoldoende bekend wie zich mobiliseert, wie door burgerhulp wordt bereikt en welke gevolgen burgerhulp heeft voor getroffenen en gemeenschappen. Daarbij is onvoldoende bekend hoe verschillen in kwetsbaarheid, maatschappelijke positie en beschikbare sociale hulpbronnen van invloed zijn op deelname aan en toegang tot burgerhulp. Bovendien is de wisselwerking tussen burgerhulp en de sociaal-maatschappelijke context nog beperkt onderzocht. Daarnaast richt de literatuur zich vooral op initiatieven die daadwerkelijk van

de grond kwamen. Minder succesvolle, voortijdig beëindigde of geheel mislukte initiatieven zijn vermoedelijk ondervertegenwoordigd.

Ook de rol van culturele aspecten en technologie verdient nadere aandacht. Cultuur wordt als bepalende factor gezien in de totstandkoming en uitingsvorm van burgerinitiatieven (Helsloot & Ruitenberg, 2004; Whittaker et al., 2015). Technologie kan bestaande vormen van burgerhulp ondersteunen, bijvoorbeeld door het gebruik van apps (Bachmann et al., 2015), maar ook nieuwe vormen van burgerhulp mogelijk maken. Nog onvoldoende duidelijk is hoe digitale en fysieke vormen van burgerhulp zich tot elkaar verhouden, welke groepen via digitale kanalen worden bereikt en onder welke omstandigheden online mobilisatie doorwerkt in fysieke inzet en andersom.

Ten slotte is onvoldoende duidelijk onder welke omstandigheden burgerhulp moet worden ondersteund, begrensd of ontmoedigd. De beschikbare literatuur biedt vooral basis voor het identificeren van algemene voorwaarden en dilemma's en minder voor concrete uitspraken over gewenste en ongewenste ontwikkelingen rond burgerhulp en hoe autoriteiten daarop kunnen anticiperen en reageren.

De bevindingen maken het daardoor vooral mogelijk om voorwaarden en dilemma's te identificeren. Zij bieden minder basis voor algemene uitspraken over welke organisatievorm het effectiefst is of onder welke omstandigheden burgerhulp aantoonbaar betere uitkomsten oplevert. Zoals uiteengezet aan het begin van deze sub-sectie is de beleidsformulering aangaande georganiseerde burgerhulp uiteindelijk een politieke keuze. Deze beperking moet worden meegenomen bij de vertaling naar de Nederlandse context in hoofdstuk 5.

In respons op de bestaande kennislacunes kan vervolgonderzoek zich richten op (een selectie van) invloeden vanuit vijf domeinen zoals voorgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2024) in de Trendanalyse Nationale Veiligheid: het ecologische, technologische, geopolitieke, economische en sociaal-maatschappelijke domein. Ontwikkelingen in deze vijf domeinen kunnen een negatieve impact hebben op het veiligheidsbeeld, maar er bestaat ook potentieel voor positieve consequenties. Dit betekent dat vervolgonderzoek per domein randvoorwaarden kan identificeren die de implementatie van burgerhulp faciliteren.

Technologie staat relatief centraal in de manieren waarop casussen zijn onderzocht in de literatuur, bijvoorbeeld de verspreiding van apps die burgerhulp kunnen ondersteunen (zie Bachmann et al., 2015). Bovendien illustreert de casus van het Digital Humanitarian Network dat de brede beschikbaarheid van informatie- en communicatietechnologie (ICT) ook nieuwe vormen van burgerhulp op afstand mogelijk maakt. Met andere woorden, traditionele vormen van burgerhulp worden georganiseerd met behulp van nieuwe technologie én er ontwikkelen zich nieuwe vormen van burgerhulp. Gericht onderzoek naar deze twee categorieën van, respectievelijk, ICT-ondersteunde en ICT-afhankelijke burgerhulp geeft meer inzicht in hoe technologische ontwikkelingen gebruikt kunnen worden om burgerhulp te organiseren. In het sociaal-maatschappelijk domein valt te denken aan thema's als sociale cohesie, solidariteit en vertrouwen.

Het raamwerk van deze vijf domeinen (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024) kan, in combinatie met *hazard information profiles* (HIPs; The disaster risk reduction (DRR) glossary, 2025), gebruikt worden om kennislacunes systematisch in kaart te brengen en programmatisch vervolgonderzoek naar burgerhulp te stimuleren. De HIPs delen dreigingen onder in acht categorieën: meteorologisch-hydrologisch, buitenaards, geologisch, ecologisch, chemisch, biologisch, technologisch en ten slotte maatschappelijk. Ontwikkelingen in de vijf domeinen kunnen gebruikt worden om randvoorwaarden te onderzoeken voor acht categorieën dreigingen. Dit is een voorbeeld van hoe vervolgonderzoek via systematische typologieën een waardevolle aanvulling kan vormen op de momenteel vrij gefragmenteerde ogenschijnlijke willekeur aan onderzochte aspecten van

georganiseerde burgerhulp. Uiteraard kan daarbij, mocht er naast de all hazards benadering behoefte bestaan aan capaciteit voor urgente specifieke toepassingen, worden aangesloten bij prioriteiten uit nationale en regionale risicoprofielen.

5 Betekenis voor Nederland en conclusie

Dit hoofdstuk vertaalt de internationale bevindingen naar de Nederlandse context en presenteert bruikbare uitgangspunten die uit de vergelijking naar voren komen. Het doel is hier niet om concreet beleid te formuleren, maar om overwegingen mee te geven hiervoor.

Een belangrijke overweging is de veranderende rol van de overheid. De onderzochte casussen laten zien dat de rol van de overheid ten opzichte van burgerhulp niet statisch is, maar gedurende een ramp of crisis kan veranderen. Afhankelijk van de fase van de crisis en de mate waarin burgerinitiatieven zich ontwikkelen, verschuift ook de aard van de betrokkenheid van de overheid. De rolverdeling tussen burger en overheid kan worden gezien als een spectrum waarop kan worden aangegeven hoeveel ruimte de een heeft of neemt ten opzichte van de ander, met gelijkwaardigheid in het midden van het spectrum (Dückers & Pröpper, 2011). Gelijkwaardigheid is niet zonder meer mogelijk wanneer bijvoorbeeld sprake is van een noodregime met strakke overheidsregie, maar de mate van controle die de overheid heeft of neemt ten opzichte van burgers - of waarin de overheid zich meer dienstbaar of dirigerend opstelt - kan veranderen over de tijd. De bevindingen uit de geanalyseerde literatuur (hoofdstuk 3) wijzen daarbij op vier terugkerende ontwikkelingen.

Tijdens de acute responsfase ligt de nadruk veelal op het bieden van ruimte aan burgerinitiatieven. Emergente en spontane burgerhulp ontstaat vaak voordat formele organisaties volledig zijn opgeschaald en voorziet regelmatig in behoeften die nog niet door professionele hulpdiensten worden opgepakt. In deze fase blijkt een open houding van de overheid belangrijk, hoewel er uiteraard ook oog moet blijven voor veiligheid en verantwoordelijkheid. Daarnaast kan het delen van betrouwbare informatie bijdragen aan een betere afstemming tussen burgers en formele organisaties, zonder dat burgerinitiatieven direct worden geïnstitutionaliseerd.

Naarmate burgerhulp opschaalt, neemt het belang van coördinatie toe. Vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en overheden raken steeds sterker met elkaar verbonden, waardoor afstemming over rollen, verantwoordelijkheden en informatie-uitwisseling noodzakelijk wordt. De casussen laten zien dat overheden hierbij vooral een verbindende en faciliterende rol kunnen vervullen door samenwerking tussen betrokken partijen te ondersteunen, zonder de eigen kracht van burgerinitiatieven uit het oog te verliezen.

Bij langdurige crises of terugkerende inzetten in opeenvolgende crises verschuift de aandacht naar het ondersteunen van duurzame vrijwillige inzet. Vrijwilligers kunnen te maken krijgen met afnemende beschikbaarheid, veranderende motivatie of een toenemende belasting. Tegelijkertijd kunnen verwachtingen tussen overheden, professionele organisaties en burgerinitiatieven veranderen. De literatuur laat zien dat duidelijke communicatie, realistische verwachtingen en passende ondersteuning kunnen bijdragen aan het behoud van vrijwillige inzet op langere termijn.

Wanneer burgerinitiatieven zich institutionaliseren, verandert ook de verhouding met de overheid. Verschillende casussen laten zien dat emergente of meer ad-hoc initiatieven zich kunnen ontwikkelen tot meer formele organisaties met vaste structuren, samenwerkingsrelaties en procedures. Institutionalisering kan de continuïteit, herkenbaarheid en samenwerking versterken, maar brengt ook het risico met zich mee dat de flexibiliteit en het lokale karakter van burgerinitiatieven afnemen. De literatuur suggereert daarom dat een evenwicht nodig is tussen institutionele inbedding enerzijds en het behouden van ruimte voor eigen initiatief, flexibiliteit en innovatie anderzijds.

Gezamenlijk maken de casussen duidelijk dat de rol van de overheid niet kan worden teruggebracht tot één vaste benadering van burgerhulp. Afhankelijk van de context en de ontwikkelingsfase van burgerinitiatieven verschuift deze rol van ruimte bieden en faciliteren naar verbinden, ondersteunen en

samenwerken. Tegelijkertijd blijft het van belang dat institutionele inbedding niet ten koste gaat van de eigenschappen die burgerinitiatieven juist waardevol maken, zoals snelheid, flexibiliteit en aansluiting bij lokale behoeften. In de volgende sub-sectie worden deze overwegingen vertaald naar concrete lessen.

5.1 Lessen en aandachtspunten voor de Nederlandse context

1. Sluit aan bij behoefte en crisisfase
Begin bij de taak die moet worden opgepakt. Deze kan verschillen per crisisfase (voor, acuut, na) en ook per gebeurtenistype, al zal een deel van de taken generiek kunnen zijn.

2. Benut bestaande structuren, maar houd ruimte voor nieuwe initiatieven
Bestaande organisaties, gemeenten, veiligheidsregio's en maatschappelijke netwerken kunnen mobilisatie en coördinatie ondersteunen, maar spontane initiatieven zouden moeten worden herkend en aangesloten zonder hun flexibiliteit direct weg te organiseren. Emergente en gevestigde vormen kunnen elkaar aanvullen, verrijken en in elkaar overvloeien.

3. Organiseer de voorwaarden voor inzet
Denk aan concrete taken, matching, aanspreekpunten, instructie, begeleiding, veiligheid, materialen, verzekering, financiering en duidelijke werkafspraken. Een groot vrijwilligersbestand is niet genoeg. Welke voorbereiding nodig is, hangt af van de taak en het risico: eenvoudige en afgebakende taken kunnen vaak met instructie ter plaatse worden uitgevoerd, terwijl complexere of risicovollere taken voorafgaande training, screening of specifieke deskundigheid vragen. Voorbereiding hoeft bovendien niet alleen op individuele vrijwilligers gericht te zijn; ook goed voorbereide teamleiders en coördinatoren kunnen bepalend zijn voor een veilige en effectieve inzet. Training vooraf is dus geen voorwaarde voor inzet van burgerhulpvrijwilligers, maar ad hoc instructie wel.

4. Houd rekening met bereik en continuïteit
Niet iedere mobilisatievorm bereikt dezelfde groepen of gemeenschappen. Jongeren en andere groepen vragen om andere (gerichte) werving en praktische ondersteuning. Bij langdurige crises spelen factoren als belasting en continuïteit een grotere rol dan bij kortstondige crises.

5. Investeer in samenwerking en afstemming
Samenwerking tussen burgerhulpinitiatieven, overheden, hulpdiensten en maatschappelijke organisaties is cruciaal. Hoewel de rolverdeling tussen deze partijen verschilt per context, wordt goede samenwerking gekenmerkt door afstemming, binding en inbedding. Aanvullende kenmerken zijn daarnaast afhankelijkheidsbewustzijn, sociaal vertrouwen, een positieve verhouding tussen kosten en baten, een gezagvolle coördinator, verenigbare voorkeuren rondom doelen en middelen.

6. Zoek een balans tussen structuur en flexibiliteit
Formalisering van burgerhulpinitiatieven heeft voordelen voor coördinatie en continuïteit. Tegelijkertijd kan dit ten koste gaan van de wendbaarheid die soms nodig is in crises. Deze spanning tussen grip en loslaten lijkt een van de belangrijkste lessen uit de geanalyseerde literatuur.

7. Beschouw burgerhulp als onderdeel van een bredere crisisaanpak
Burgerhulp staat niet los van andere formele instanties en informele netwerken. Een integrale benadering heeft aandacht voor deze systemische context, die dynamisch verandert gedurende de verschillende fases van de crisiscyclus. In deze context wordt ook besloten wanneer burgerhulp *niet* wordt ingezet. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de crisisaanpak niet gebaat is bij burgerinzet, zoals in situaties waarin burgers de professionele hulpverlening belemmeren in plaats van aanvullen.

Een andere reden om af te zien van de inzet van burgerhulp is wanneer dit onacceptabele risico's met zich meebrengt, zoals een grote kans op ernstige schade voor of door vrijwilligers.[7]

8. Blijf leren van de praktijk
De literatuur laat zien dat de kennisbasis nog beperkt is en dat de effectiviteit of het succes van burgerhulp op verscheidene manieren wordt geoperationaliseerd. Het systematisch volgen, evalueren en delen van ervaringen kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling. **Welke criteria daarbij relevant zijn, hangt af van het doel van de inzet.** Betrokken organisaties en overheden kunnen daarbij, afhankelijk van hun rol, vooraf of achteraf passende evaluatiecriteria vaststellen. Kijk daarom niet alleen naar aantallen aangemelde of ingezette vrijwilligers, maar bijvoorbeeld ook naar de aansluiting op hulpbehoeften, daadwerkelijke inzetbaarheid, veiligheid, bereik, samenwerking met formele partijen en ervaringen van hulpontvangers, vrijwilligers en professionals. Ook is het van belang om vast te leggen welke keuzes zijn gemaakt bij terugkerende dilemma's en wat daarvan kan worden geleerd voor volgende inzetten.

Om breder te leren is het van belang dat er aanvullend wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt naar burgerhulpinitiatieven zoals beschreven in de huidige rapportage en andere varianten. Er valt nog genoeg te leren over het potentieel van burgerinzet en bijstand vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven vanuit een *whole of society benadering* - met oog voor de culturele context - om risico's beter te begrijpen, preventieve maatregelen te nemen, te zorgen voor een optimale preparatie, een effectieve en veilige omgang met dreigingen in de acute fase en het benutten van bottom-up inzet tijdens de herstel- en nazorgopgave.

5.2 Conclusie

Al met al benadrukt het huidige onderzoek dat er geen algemeen "beste" model bestaat voor burgerhulp. Duidelijk is wel dat georganiseerde burgerhulp geen vervanging vormt van professionele hulp maar een potentieel waardevolle aanvulling hierop. De bruikbaarheid van burgerhulp hangt vooral af van de mate van aansluiting tussen de bestaande behoeften en de taken die vrijwilligers en (burgerhulp)organisaties kunnen vervullen. Bestaande inbedding van gevestigde burgerhulpvormen ondersteunt zowel mobilisatie als coördinatie, maar een zekere mate van flexibiliteit blijft noodzakelijk. Bovendien blijkt succesvolle werving geen garantie voor duurzame inzet.

De actuele literatuur laat kennishiaten zien in met name de mate (en definitie) van effectiviteit van burgerhulp, waaronder de effecten voor getroffenen, gemeenschappen en professionele hulpverlening, de brede toepasbaarheid (*all hazards*), de manieren waarop kosten van georganiseerde burgerhulp gefinancierd kunnen worden, verzekering en aansprakelijkheid, duurzame betrokkenheid van vrijwilligers en jongeren, inclusiviteit en bereik en in hoeverre en hoe georganiseerde burgerhulp structureel kan bijdragen aan langdurig herstel. Ook is nog onvoldoende onderzocht onder welke omstandigheden burgerhulp juist moet worden begrensd of ontmoedigd.

De onderzochte casussen verschillen bovendien in bestuurlijke, juridische, maatschappelijke en organisatorische context. Ook de hoeveelheid en aard van de beschikbare literatuur verschilt sterk per casus. Daardoor kunnen de casussen niet één-op-één naar de Nederlandse context worden vertaald en zijn onderlinge vergelijkingen slechts beperkt mogelijk.

[7] Normatieve afwegingen over de mate waarin risico's acceptabel zijn en welke voorzorgsmaatregelen deze voldoende zouden kunnen afdekken vormen onderdeel van de voorwaarden waaronder burgerhulp al dan niet wordt ingezet (les 3).

De typologie van gevestigde, opschalende, taakverbredende en emergente burgerhulp helpt om verschillen in oorsprong, organisatie en ontwikkeling van initiatieven zichtbaar te maken, maar biedt op zichzelf geen basis om te bepalen welke vorm het meest geschikt is. Voor beleid en praktijk zijn vooral de onderliggende keuzes relevant rond functie, mobilisatie, coördinatie, inbedding, flexibiliteit en continuïteit. Welke combinatie daarvan passend is, hangt af van de crisiscontext, de hulpbehoefte en de uit te voeren taken.

De drie overkoepelende onderzoeksvragen kunnen daarmee als volgt worden beantwoord.

Ten eerste met betrekking tot de vraag **welke lessen kunnen worden geleerd uit ervaringen met georganiseerde burgerhulp** laten de onderzochte casussen zien dat bruikbare burgerhulp vooral samenhangt met de aansluiting tussen hulpbehoefte, taak, crisisfase en wijze van organisatie. Terugkerende lessen zijn het benutten van bestaande structuren zonder nieuwe initiatieven weg te organiseren, het zorgen voor duidelijke taken, passende voorbereiding en coördinatie, aandacht voor bereik en continuïteit, samenwerking met formele partijen en ruimte om van de praktijk te leren.

Ten tweede kan met betrekking tot de vraag **wat zijn veelbelovende voorbeelden voor het organiseren van burgerhulp** op basis van de beschikbare literatuur, geen afzonderlijke casus als meest veelbelovend worden aangewezen. De casussen verschillen te sterk in context, doel, organisatievorm en beschikbare informatie om één initiatief als beste voorbeeld te selecteren. Wel komen in verschillende casussen kenmerken naar voren die kansrijk lijken, zoals een bestaande organisatorische infrastructuur, duidelijke taakafbakening en aanspreekpunten, lokale aansluiting, passende training of instructie, goede matching en coördinatie en ruimte voor flexibele of emergente inzet.

Ten derde laat de literatuur met betrekking tot de vraag **wat kan worden gezegd over de specifieke rol van jongeren in georganiseerde burgerhulp,** zien dat jongeren niet vanzelfsprekend door algemene mobilisatie worden bereikt. Casussen als de Community Emergency Response Teams in de VS laten zien dat gerichte werving en praktische ondersteuning deelname van jongeren kunnen bevorderen. De Nieuw-Zeelandse Student Volunteer Army laat bovendien zien dat jongeren niet alleen als vrijwilliger kunnen worden ingezet, maar ook zelf initiatiefnemer, organisator en uitvoerder van burgerhulp kunnen zijn. De beschikbare literatuur is echter te beperkt om algemene conclusies te trekken over de duurzame betrokkenheid van jongeren.

De in dit slothoofdstuk beschreven lessen bieden aanknopingspunten voor de Nederlandse context, maar leiden niet tot één optimale inrichting van georganiseerde burgerhulp. De literatuur laat zien dat verschillende manieren om burgerhulp te organiseren gepaard gaan met verschillende mogelijkheden, beperkingen en afwegingen, bijvoorbeeld tussen flexibiliteit en coördinatie, autonomie en sturing, en lokale ruimte en landelijke uniformiteit. Hoe deze afwegingen worden gemaakt, is uiteindelijk een bestuurlijke en politieke keuze die mede wordt bepaald door beleidsdoelen, risicobereidheid en maatschappelijke waarden. Bovendien moet worden benadrukt dat de initiatieven, beschreven in dit rapport, in principe allemaal als wenselijk worden gezien door beleidsmakers en wetenschappers en niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Als een gevolg daarvan richt het gros van de lessen zich op het maximaal benutten van het potentieel in crisistijd, op opschalingsmogelijkheden en borging, verduurzaming en verbreding. Daar past een ruimtebiedende, aanmoedigende of faciliterende benadering van overheden en crisispartners bij. Het is tegelijkertijd ook mogelijk dat burgerinitiatieven meer neutraal of zelfs als onwenselijk worden bezien. In dat geval ligt een ander repertoire voor de hand en zal de houding vanuit crisisautoriteiten veeleer gedogend, ontmoedigend of zelfs actief handhavend uitpakken (Dückers & Pröpper, 2011). In de praktijk zal per gebeurtenis, crisisfase en

burgerinitiatief een optimum moeten worden gevonden tussen dienen en dirigeren. Ook hier geldt, uiteindelijk zullen bestuurlijke en politieke keuzen moeten worden gemaakt.

Referenties

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid – Hoofdrapport.* Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

ARQ (2023). *Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement: Ondersteuning en zorg bij rampen en crises*. ARQ Kenniscentrum Impact van Rampen en Crises.

ASReview LAB developers. (2025). *ASReview LAB - A tool for AI-assisted systematic reviews*. Utrecht University.

Bachmann, D. J., Jamison, N. K., Martin, A., Delgado, J., Kman, N. E. (2015). Emergency preparedness and disaster response: There's an app for that. *Prehospital and Disaster Medicine, 30*(5), 486-490. https://doi.org/10.1017/S1049023X15005099

Barton, A. H. (1969). *Communities in disaster: A sociological analysis of collective stress situations*. Doubleday & Co.

Boelman, V. (2021). *Volunteering and wellbeing in the pandemic - Part II: Rapid evidence review*. The Young Foundation. https://www.youngfoundation.org/wp-content/uploads/2021/06/Volunteering-and-wellbeing-in-the-pandemic.-Part-2-Rapid-evidence-review.pdf

Boetje, J., & Van de Schoot, R. (2024). The SAFE procedure: A practical stopping heuristic for active learning-based screening in systematic reviews and meta-analyses. *Systematic Reviews*, *13*(1), 81.

Bouwmeester, J., Ten Doeschot, F., Mathurin, A., Van Straaten, G., Stel, M., Kuttschreuter, M., & Haandrikman, M. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Bramer, W. M., Giustini, D., de Jonge, G. B., Holland, L., & Bekhuis, T. (2016). De-duplication of database search results for systematic reviews in EndNote. *Journal of the Medical Library Association*, *104*(3), 240-243. https://doi.org/10.3163/1536-5050.104.3.014

Brennan, M. A., & Flint, C. G. (2007). Uncovering the hidden dimensions of rural disaster mitigation: Capacity building through community emergency response teams. *Journal of Rural Social Sciences*, *22*(2), Article 7.

De Vries, A., Wemmers, S., & Vandenplas, L. (2025). *Eerste hulp bij watercrisis: Handboek vrijwilligershulp voor waterbeheerders en crisispartners*. TNO. https://www.vliz.be/imisdocs/publications/ocrd/21/418421.pdf

Dittmer, C., & Lorenz, D. F. (2024). Emergent, extending, expanding and established citizen disaster response in the German Ahr valley flood in 2021. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *105*, 104394. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2024.104394

Dolan, P., Krekel, C., Shreedhar, G., Lee, H., Marshall, C., & Smith, A. (2021). *Happy to help: The welfare effects of a nationwide micro-volunteering programme. IZA Discussion Paper No. 14431*. https://ssrn.com/abstract=3865456

Dückers, M. L. A. (2017). A multilayered psychosocial resilience framework and its implications for community-focused crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *25*(3), 182-187. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12183

Dückers, M. L. A. (2025). Vijf pijlers van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht: Van idee naar praktische toepassing. https://nipv.nl/blog/vijf-pijlers-van-maatschappelijke-weerbaarheid-en-veerkracht/

Dückers, M. L. A., & Pröpper, I. (2011). Zelfredzaamheid in crisistijd. *Openbaar Bestuur, Tijdschrift voor beleid, bestuur en politiek*, *21*(10), 24-28.

Dückers, M. L. A., & Van Zutphen, R. (2025). *Herstelzorg: Basisboek crisisbeheersing*. Boom.

Dückers, M. L. A., Yzermans, C. J., Jong, W., & Boin, A. (2017). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and psychosocial support. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, *8*(2), 94-112. https://doi.org/10.1002/rhc3.12113

Dynes, R. R. (1970). Organized Behavior in Disaster. Lexington, MA: D.C. Heath.

Gelton, P. (2024). *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Greijdanus, H., de Matos Fernandes, C. A., Turner-Zwinkels, F., Honari, A., Roos, C. A., Rosenbusch, H., & Postmes, T. (2020). The psychology of online activism and social movements: relations between online and offline collective action. *Current Opinion in Psychology*, *35*, 49-54. https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2020.03.003

Greijdanus, H., Panerati, S., Postmes, T., & Spears, R. (2023). From moderate action to radical protest intentions: Disentangling social-identity-based models predicting political violence. *Contention: The Multidisciplinary Journal of Social Protest*, *11*, 55-88. https://doi.org/10.3167/cont.2023.110104

Greijdanus, H., & Postmes, T. (2018). *Sociale media en collectieve actie rondom de gasboringen in Groningen*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid & Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/rapporten/2019/03/01/onderzoeksrapport-sociale-media-en-collectieve-actie-rondom-de-gasboringen-in-groningen/Onderzoeksrapport+Sociale+media+en+collectieve+actie+rondom+de+gasboringen+in+Groningen.pdf

Greijdanus, H., Postmes, T., Gordijn, E. H., & Van Zomeren, M. (2015). Steeling ourselves: Intragroup communication while anticipating intergroup contact evokes defensive intergroup perceptions. *PLoS ONE*, *10*(6), e0131049. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0131049

Greijdanus, H., Van de Wetering, W., & Roos, C. (2025). Humor and social norms on social media: When bible verses or memes mobilize Christians for humanitarian collective action. *Acta Psychologica*, *258*, 105231. https://doi.org/10.1016/j.actpsy.2025.105231

Groenewegen-ter Morsche, K., & Oberijé, N. (2010). *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam - Een onderzoek naar praktijkervaringen met burgerparticipatie bij 10 rampen en incidenten in Nederland*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Groffen, D. (2026). *Vrijwilligerswerk 2025*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2026/vrijwilligerswerk-2025

Ham, C. M., Rustian, Ruswandi, D., Kheriawan, Setiadewi, A., Pakpahan, J. F., … & Samudra, D. R. (2025). Knowledge exchange in disaster risk management: A comparative study between Indonesia and USA. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, The 16th Aceh International Workshop and Expo on Sustainable Tsunami Disaster Recovery (AIWEST-DR 2024), Banda Aceh, Indonesia.

Helsloot, I., & Ruitenberg, A. G. W. (2004). Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *12*(3), 98-111. https://doi.org/10.1111/j.0966-0879.2004.00440.x

Hoijtink, L., Te Brake, H., & Dückers, M. (2011). *Veerkracht monitor: Ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht*. Impact.

Jansen, N., & Bertholet, A. (2025). *Nazorg: Basisboek crisisbeheersing*. Boom.

Jones, M., Beardmore, A., Biddle, M., Gibson, A., Ismail, S. U., McClean, S., & White, J. (2020). Apart but not alone? A cross-sectional study of neighbour support in a major UK urban area during the COVID-19 lockdown. *Emerald Open Research*, *1*(2). https://doi.org/10.1108/eor-02-2023-0012

Jong, W., & Dückers, M. L. A. (2019). The perspective of the affected: What people confronted with disasters expect from government officials and public leaders. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, *10*(1), 14-31. https://doi.org/10.1002/rhc3.12150

Jurgens, M., & Helsloot, I. (2018). The effect of social media on the dynamics of (self) resilience during disasters: A literature review. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *26*(1), 79-88. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12212

Kharicha, K., Leverton, M., Owen, J., Norrie, C., Burch, T., & Hickman, B. (2025). *Meaningful volunteer involvement in adult social care (ASC): Perspectives from diverse ASC providers, key informants, and evaluation of the NHS and Care Volunteer Responders scheme*. NIHR Policy Research Unit in Health and Social Care Workforce - The Policy Institute - King's College London.

Kharicha, K., Owen, J., Norrie, C., Leverton, M., Burch, T., & Hickman, B. (2025). *Lessons learnt from the inclusion of adult social care in the NHS and Care Volunteer Responders scheme between June 2023-March 2024.* NIHR Policy Research Unit in Health and Social Care Workforce - The Policy Institute - King's College London.

Kneale, D., Bangpan, M., Hartley, K., & Hou, M. (2023). Mobilising volunteer groups, communities and agencies during the pandemic: A rapid realist view of the evidence. *Humanities and Social Sciences Communications*, *10*(1), 905. https://doi.org/10.1057/s41599-023-02271-z

Kosakowska-Berezecka, N., Besta, T., Bosson, J. K., Jurek, P., Vandello, J. A., Best, D. L., … & Žukauskienė, R. (2020). Country-level and individual-level predictors of men's support for gender equality in 42 countries. *European Journal of Social Psychology*, *50*(6), 1276-1291. https://doi.org/10.1002/ejsp.2696

Koudenburg, N., Greijdanus, H., & Scheepers, D. (2019). The polarizing effects of group discussion in a negative normative context: Integrating societal-, group-, and individual-level factors. *British Journal of Social Psychology*, *58*(1), 150-174. https://doi.org/10.1111/bjso.12282

Kumar, V., Hopfgartner, F., Rossi, P. M., & Oussalah, M. (2025). Crisis communication and media influence during Nokia water contamination event. *Progress in Disaster Science*, *28*, 100487. https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2025.100487

Lam, J., Kop, N., & Houtman, C. (2023). The impact of technological support on citizen searches for missing persons. *Justice Evaluation Journal*, *6*(1), 62-80. https://doi.org/10.1080/24751979.2022.2109502

Lam, J., Schoonderwoerd, E., & Kop, N. (2023). Involving citizens in urgent missing person cases. An application of the Theory of Planned Behaviour within District Criminal Investigations Teams. *Policing and Society*, *33*(9-10), 1096-1113. https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2237168

Lambie-Mumford, H., Loopstra, R., & Gordon, K. (2020). *Mapping responses to risk of rising food insecurity during the COVID-19 crisis across the UK*. University of Sheffield. https://orda.shef.ac.uk/ndownloader/files/41239626

Max, M., Krüger, M., Windsheimer, P. M., & Brejora, M. (2024). Change to persist - The adaptation of European Red Cross societies to changing patterns of volunteering. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *101*, 104178. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.104178

McDermott, J. (2022). *Volunteering and Australia's crisis resilience*. Volunteering Australia. https://www.volunteeringaustralia.org/wp-content/uploads/Volunteering-and-Australias-crisis-resilience_web.pdf

McGarvey, A., Goodall, C., & Stuart, J. (2021). *Volunteering in England during COVID-19: The policy response and its impact*. Mobilising UK voluntary action. https://www.mvain4.uk/wp-content/uploads/2021/11/Volunteering-in-England-during-covid-19-the-policy-response-and-its-impact-Final-report-26-11-21.pdf

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Kamerbrief over maatregelen versterking maatschappelijke weerbaarheid*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2012). *Richting geven aan de laatste schakel: de nafase - Rijksbrede versterking van herstel en nazorg bij rampen en crises*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., Van Duin, M., Kist, G., …& Van der Wijngaart, M. (2022). *'Avondklokrellen': Lokale dynamiek in een mondiale crisis - Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*. EMMA, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, & Rijksuniversiteit Groningen.

Nahkur, O., Orru, K., Hansson, S., Jukarainen, P., Myllylä, M., Krüger, M., … & Rhinard, M. (2022). The engagement of informal volunteers in disaster management in Europe. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *83*, 103413. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.103413

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2025). *Verhoging maatschappelijke weerbaarheid: Communicatiestrategie met meerjarige publiekscampagne*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Nissen, S., Carlton, S., Wong, J. H. K., & Johnson, S. (2021). 'Spontaneous' volunteers? Factors enabling the Student Volunteer Army mobilisation following the Canterbury earthquakes, 2010–2011. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *53*, 102008. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.102008

Ossey, S., Sylvers, S., Oksuzyan, S., Smith, L. V., Frye, D., Family, L., … & King, J. B. (2017). Community emergency response team (CERT) training of high-risk teens in the community of Watts, South Los Angeles, 2013–2014. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, *11*(5), 605-609. https://doi.org/10.1017/dmp.2016.199

Pepper, M., Wooff, A., Callender, M., & Cahalin, K. (2025). Police Support Volunteers in the Covid-19 pandemic: Reflections on volunteering during times of crisis. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, *19*. https://doi.org/10.1093/police/paaf029

Quarantelli, E. L. (1984). *Emergent citizen groups in disaster preparedness and recovery activities*. University of Delaware.

Rantavuo, E., Halonen, J., Niinimäki, T., & Seppänen, T. (2021). Volunteers as an integrated part of the oil spill response capacity in Finland. International Oil Spill Conference,

Retzer, A., Jones, J., Damery, S., Ullah, H., Omonijo, M., Varney, J., & Jolly, K. (2023). Retaining public health volunteers beyond COVID-19. *PLoS One*, *18*(11), e0294157. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0294157

Ruitenberg, A. G. W., & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. COT.

Ruohonen, H., & Backholm, K. (2023). Matter of trust: How to include digital volunteers in crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *31*(4), 843-852. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12484

Sarker, S., Ruggiero, A., John, L., & Piotrowicz, W. (2023). *Comparative analysis and case briefs of preparedness and security of supply*. CORE. https://helda.helsinki.fi/bitstreams/f1bbb0e0-72cb-43dc-8e7a-910f553701d0/download

Scanlon, J., Helsloot, I., & Groenendaal, J. (2014). Putting it all together: Integrating ordinary people into emergency response. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, *32*(1), 43-63. https://doi.org/10.1177/028072701403200103

Schmidt, A., Wolbers, J., Boersma, K., Ferguson, J., & Groenewegen, P. (2016). Are you Ready2Help? Organizing voluntary community response to disaster. Community Engagement and Practitioner Studies, Rio de Janeiro, Brazil.

Schmidt, A., Wolbers, J., Ferguson, J., & Boersma, K. (2018). Are you Ready2Help? Conceptualizing the management of online and onsite volunteer convergence. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *26*(3), 338-349. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12200

Shaw, R. (2024). All-hazards approach for a resilient, sustainable and inclusive society. In T. Izumi, M. Abe, K. Fujita, & R. Shaw (Eds.), *All-hazards approach: Towards resilience building* (pp. 277–284). Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-97-1860-3_18

Skuse, A., & Reid, A. (2025). Mapping the 'crowd': Volunteer crisis mappers and digital humanitarianism. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *33*(4), e70103. https://doi.org/10.1111/1468-5973.70103

Starmans, I., & Oberijé, N. (2006). *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

The disaster risk reduction (DRR) glossary. (2025). 2025 Hazard Information Profiles (HIPs) online reference: A description of each of the 281 hazard information profiles (HIPs), developed using a consultative process by scientists and experts across the globe. https://www.preventionweb.net/drr-glossary/hips

Tierney, K. J. (1989). The social and community contexts of disaster. In R. M. Gist & B. Lubin (Eds.), *Psychosocial aspects of disaster* (pp. 11-39). John Wiley and Sons.

Turk, C. (2020). Any portal in a storm? Collaborative and crowdsourced maps in response to typhoon Yolanda/Haiyan, Philippines. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *28*(4), 416-431. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12330

Victor Tillberg, L., Berndtsson, J., & Tillberg, P. (2025). Navigating collaboration: Understanding civil-military interactions in Swedish total defence from a security network perspective. *Scandinavian Journal of Military Studies*, *8*(1), 40-56. https://doi.org/10.31374/sjms.288

Värttö, M. (2025). Involving citizens in crisis management: A case for deliberation during emergencies. *Journal of Deliberative Democracy*, *21*(1). https://doi.org/10.16997/jdd.1660

Ward, P. J., Buijs, S. L., Ciurean, R., Claassen, J. N., Daniell, J., De Polt, K., Duncan, M., Gottardo, S., Hochrainer-Stigler, S., Šakić Trogrlić, R., Schlumberger, J., Tiggeloven, T., Torresan, S., Van Maanen, N., Warren, A., Álvarez-Albelo, C. D., Banks, V., Blanz, B., Casartelli, V., … & Stolte, T. (2026). Reducing risk together: Moving towards a more holistic approach to multi-hazard and multi-risk assessment and management. *Natural Hazards and Earth System Sciences, 26*(3), 1325-1345. https://doi.org/10.5194/nhess-26-1325-2026

Whittaker, J., McLennan, B., & Handmer, J. (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *13*, 358-368. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.07.010

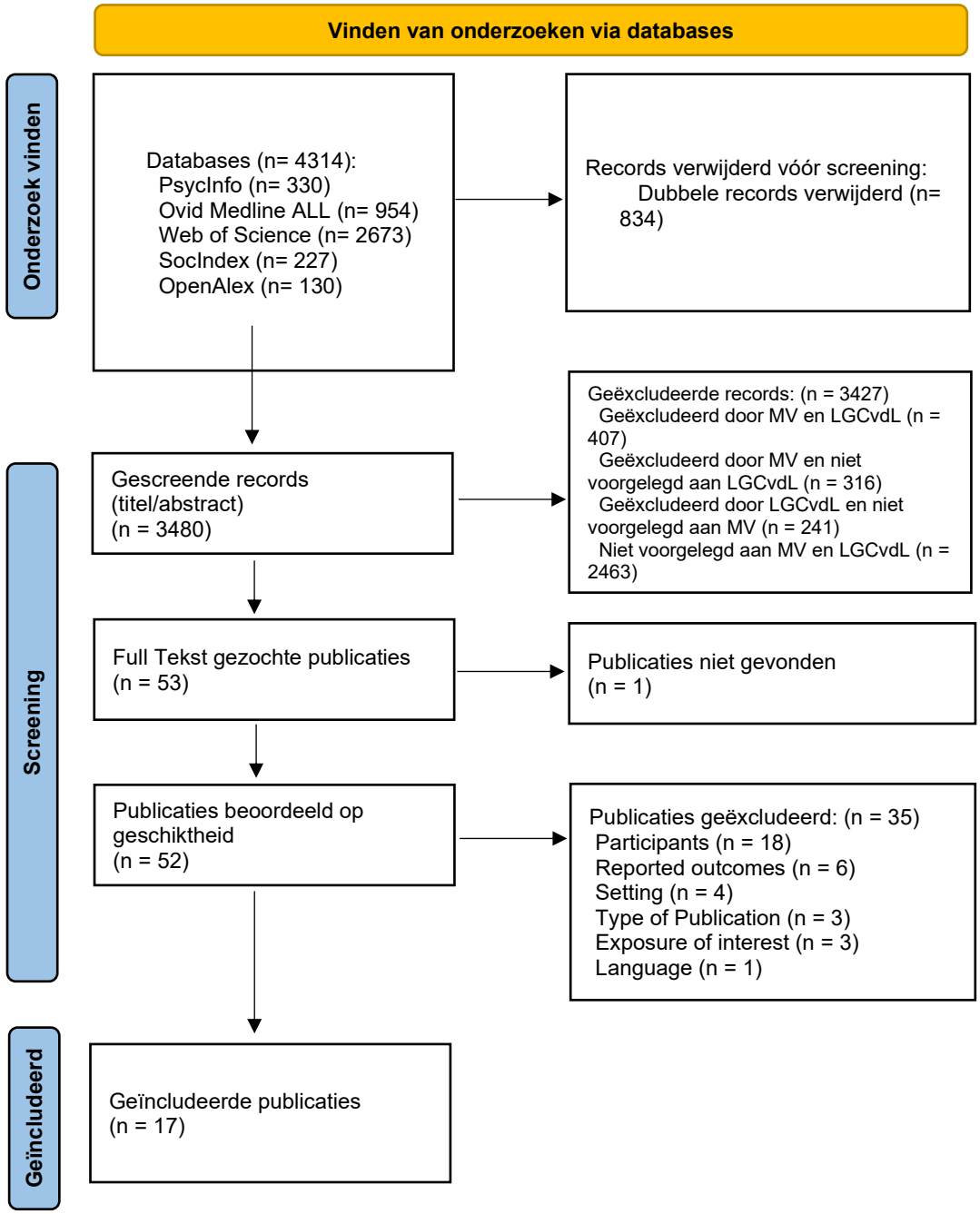
Wilson, S., Sivasubramaniam, D., Farmer, J., Aryani, A., De Cotta, T., Kamstra, P., … & Knox, J. (2020). *Everyday humanitarianism during the 2019/2020 Australian bushfire crisis*. Swinburne & Australian Red Cross.

Wimelius, M. E., & Engberg, J. (2015). Crisis management through network coordination: Experiences of Swedish civil defence directors. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *23*(3), 129-137. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12048

Zannoni, M. (2011). *En nu …? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*. Boom.

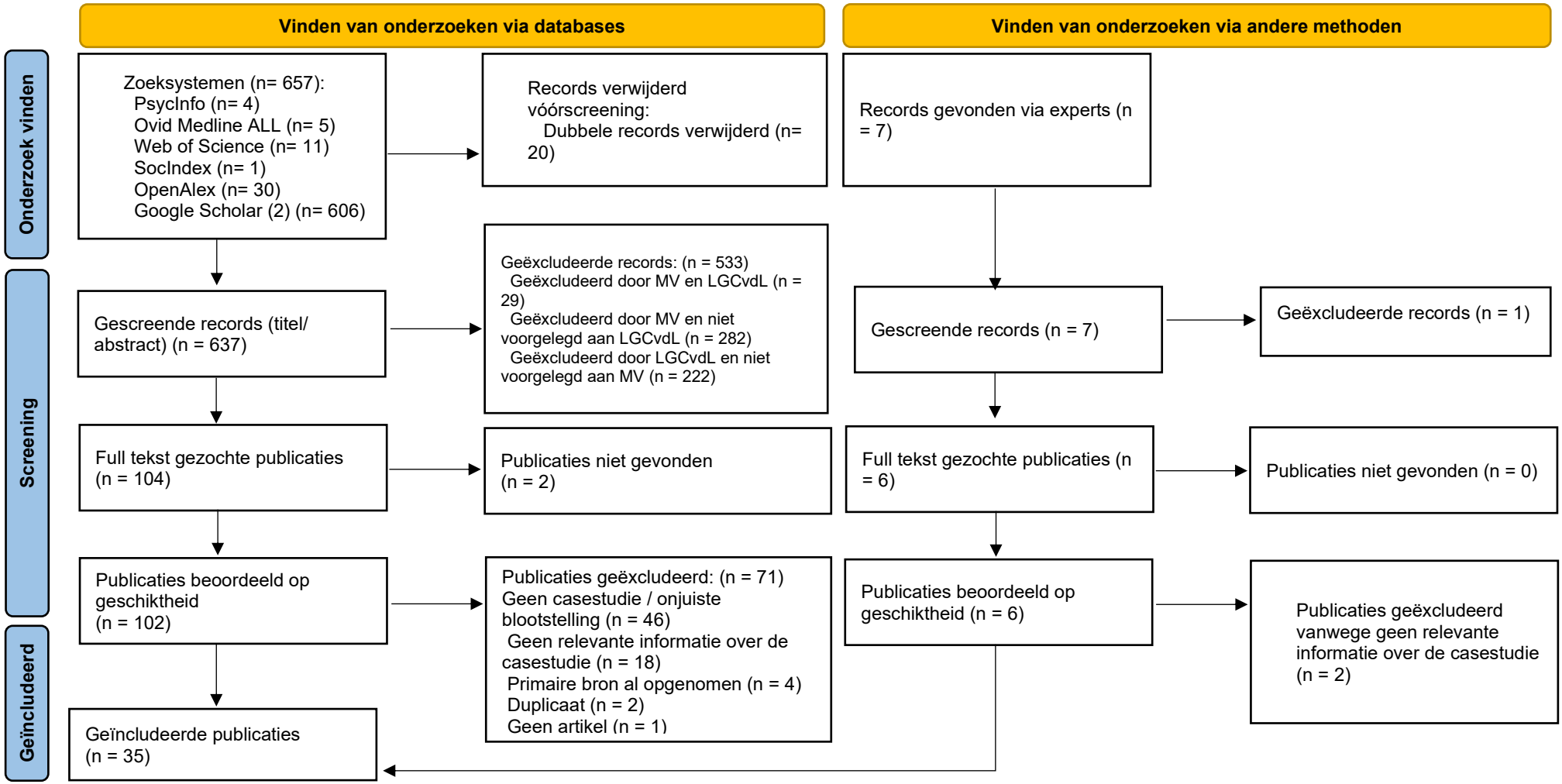
Bijlage I

Figuur A. PRISMA search naar en screening van wetenschappelijke reviews (stap 1)



Page, M. J., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *The BMJ, 372*, n71. https://doi.org/10.1136/bmj.n71

Figuur B. PRISMA search naar en screening van literatuur met betrekking tot casussen (stap 2)



Page, M. J., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *The BMJ, 372*, n71. https://doi.org/10.1136/bmj.n71

Bijlage II

Tabel A. Gevonden, ontdubbelde en gescreende referenties per zoeksysteem

3+4 maart 2026 (stap 1)

Database	Platform	Periode	Aantal hits	Duplicaten verwijderd	Nieuw te screenen
PsycInfo	Ovid	1806 – present	330	67	263
Ovid Medline ALL	Ovid	1946 – present	954	16	938
Web of Science	Clarivate	1945/1956/2021 – present	2673	677	1996
SocIndex	EBSCO	1895 – present	227	73	154
OpenAlex	OpenAlex.org	1832 - present	130	1	129
Totalen			4314	834	3480

Casussen 7, 13 en 27 mei (stap 2)

Database	Platform	Periode	Aantal hits	Duplicaten verwijderd	Nieuw te screenen
PsycInfo	Ovid	1806 – present	4	0	4
Ovid Medline ALL	Ovid	1946 – present	5	1	4
Web of Science	Clarivate	1945/1956/2021 – present	11	3	8
SocIndex	EBSCO	1895 – present	1	1	0
OpenAlex	OpenAlex.org	1832 - present	30	1	29
Google Scholar (2)	Google	1661 (?) – present	597	14	583
Totalen			**648**	**20**	**628**

Bijlage III

De door het WODC ingestelde begeleidingscommissie van dit onderzoek had als taak de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijke, objectieve uitvoering en rapportage van het onderzoek te waarborgen.

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter
Kees Boersma, Vrije Universiteit Amsterdam

Leden
Marc van den Homberg, Universiteit Twente
Jori Kalkman, Wageningen University & Research
Roy de Ruiter, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Saskia Baas, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum