

Inleiding deel 1

Het stelsel van crisisbeheersing

Nederland heeft een bestuurlijke inrichting met drie bestuurslagen, bekend als 'het huis van Thorbecke' en vastgelegd in de Grondwet. Dat betekent dat taken en bevoegdheden verdeeld zijn op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het uitgangspunt voor die verdeling is: decentraal als het kan, centraal als het moet (art. 117 Gemeentewet). Het stelsel van crisisbeheersing volgt dit uitgangspunt. De colleges van burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor crisisbeheersing. Gemeenten werken op dit terrein met elkaar samen en vormen door het aangaan van een gemeenschappelijke regeling een veiligheidsregio. De taken van een veiligheidsregio zijn zowel het voorbereiden op risico's en crises als de coördinatie, beheersing en bestrijding als zich een crisis voordoet. Om die taken uit te voeren werkt de veiligheidsregio met veel partners samen. De Wet veiligheidsregio's geeft de hoofdlijnen aan van de inrichting van het stelsel op regionaal niveau. Wanneer gedecentraliseerd niet voldoende is, heeft de rijksoverheid een (aanvullende) verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing. Dat is uitgewerkt in de nationale crisisstructuur.

De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel als geheel. Het is een stelsel dat dus een basis heeft van lokaal en regionaal georganiseerde crisisbeheersing, inclusief de structurele samenwerking met crisisspecifieke partners. Crisispartners dragen bij vanuit eigen mogelijkheden (mensen, middelen, expertise, bevoegdheden) in steeds wisselende combinaties die passen bij wat nodig is in de aanpak van een crisis (*Contourennota Versterking brandweezorg en crisisbeheersing*, Ministerie Justitie en Veiligheid, 2022).

In dit deel starten we met een hoofdstuk over de vraag wanneer sprake is van een crisis. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 2 aan de hand van rampen en crises die zich in de periode na de Tweede Wereldoorlog hebben voorgedaan, hoe het stelsel van crisisbeheersing zich in die periode heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 staat de veiligheidsregio centraal en daaraan gekoppeld in hoofdstuk 4 de regionale crisisstructuur. Hoofdstuk 5 licht de organisatie en werking van de nationale crisisstructuur toe. Wie verantwoordelijk en bevoegd is om besluiten te nemen in een crisis komt aan de orde in hoofdstuk 6, gevolgd door een specifieke toelichting over noodrecht in hoofdstuk 7. In het laatste hoofdstuk bespreken we hoe ons stelsel van crisisbeheersing samenwerkt met andere stelsels in crisissituaties die over onze landgrenzen heen gaan.

Geraadpleegde literatuur

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 6 december). *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 maart 2025, van <https://edu.nl/fh779>

Wat is een crisis?

1

Vina Wijkhuijs, Charlotte Boin

Als je de nieuwsberichten leest, lijkt tegenwoordig alles wel een crisis: de stikstofcrisis, de woningcrisis, de vluchtelingencrisis. Maar wanneer is er nu werkelijk sprake van een crisis? Wat zijn de kenmerken van een crisis waarmee deze zich van andere, normale, situaties onderscheidt? In dit hoofdstuk gaan we in op verschillende definities van het begrip crisis en op het onderscheid tussen crises en andere ingrijpende gebeurtenissen. Ook komen de drie fasen van een crisis aan bod.

1.1 De definitie van crisis

Er bestaan verschillende definities van het begrip crisis. Ten eerste zijn er sociaalwetenschappelijke definities. Daarnaast is er een juridische definitie die in wetgeving is vastgelegd. We lichten hier de verschillende definities toe.

Sociaalwetenschappelijke definitie

In de jaren vijftig van de vorige eeuw raakten Amerikaanse sociologen geïnteresseerd in de sociale gevolgen van ingrijpende gebeurtenissen, zoals aardbevingen en overstromingen, maar ook ingrijpende politieke gebeurtenissen, zoals de moord op president Kennedy. Het was in die tijd dat de socioloog Barton een crisis omschreef als 'een situatie van grote collectieve stress' (Barton, 1969).

Zo'n vijftien jaar later, in 1984, stelde de Nederlandse bestuurskundige Rosenthal, op basis van een studie naar besluitvormingsprocessen tijdens crisissituaties, dat een crisis wordt gekenmerkt door drie eigenschappen. Volgens Rosenthal is er bij een crisis sprake van: dreiging, urgentie en onzekerheid (Rosenthal, 1984). Bij een crisis ervaart een gemeenschap, aldus Rosenthal, een acute bedreiging van een vitaal proces of gekoesterde waarde.¹ Deze bedreiging vraagt dringend handelen onder grote onzekerheid. Toen in 2020 ook in Nederland de coronapandemie was uitgebroken, verwoordde premier Rutte het tijdens een persconferentie als volgt:

'In een crisis als deze moet je met vijftig procent van de kennis honderd procent van de besluiten nemen, en de gevolgen daarvan dragen.'

Bron: Premier Rutte, 12 maart 2020.

¹ Vitale processen zijn processen die essentieel zijn voor de Nederlandse samenleving en waarvan de uitval tot maatschappelijke ontwrichting kan leiden. Denk aan een verstoring van de energievoorziening, de drinkwatervoorziening of voedselvoorziening, of aan de uitval van telecommunicatiemiddelen of het betalingsverkeer.

In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt vaak verwezen naar deze twee bovenstaande definities: een crisis gaat gepaard met dreiging, urgentie en onzekerheid, en met collectieve stress.

Wettelijke definitie

In Nederlandse wetgeving werd de term crisis voor het eerst in 2010 vastgelegd. In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) werd toen omschreven wat in juridische zin onder een crisis wordt verstaan, namelijk: 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.' Juridisch beschouwd is er dus pas sprake van een crisis wanneer zich een situatie voordoet waarin een vitaal belang wordt bedreigd. In het kader hierna worden deze vitale belangen genoemd.

Vitale belangen

In relatie tot de wettelijke definitie van het begrip crisis zijn vitale belangen van de Nederlandse samenleving:

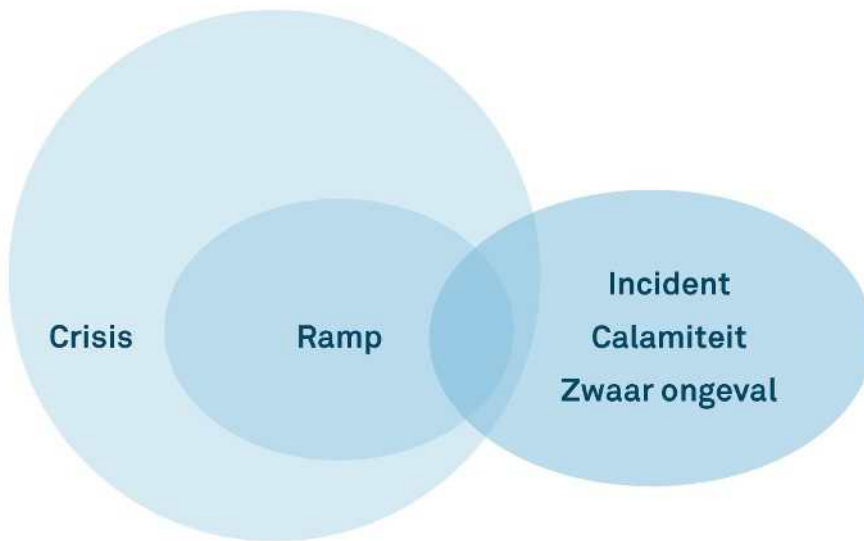
- territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland en zijn EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin;
- fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving;
- economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als een electieve en efficiënte economie;
- ecologische veiligheid: het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij Nederland;
- sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtsstaat en daarin gedeelde waarden;
- internationale rechtsorde: het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op internationale vrede en veiligheid (Rijksoverheid, 2023).

1.2 Incidenten, rampen en crises

Naast de term crisis worden ook andere woorden gebruikt voor ingrijpende gebeurtenissen. Zo wordt ook wel gesproken van incidenten of calamiteiten. Daarmee worden ingrijpende gebeurtenissen bedoeld waarvan de impact niet onder hoeft te doen voor die van een crisis, maar die in hun omvang (veel) kleiner zijn. Bij incidenten of calamiteiten gaat het bijvoorbeeld om treinongevallen, een schietincident of een brand waarbij mensen of dieren om het leven komen. Het worden ook wel 'mini-crisis' genoemd. Dit zijn 'gebeurtenissen

die de samenleving tijdelijk beroeren, maar die vaak ook na enkele dagen of weken alweer uit de aandacht verdwenen zijn' (Van Duin, 2011).² Een crisis daarentegen is zelden van korte duur en kan juist maanden tot jaren voortslepen (zie par. 1.4).

Bij grotere gebeurtenissen, zoals vliegtuigongevallen of grote industriële branden, spreken we van rampen. Bij een ramp is er sprake van grote materiële schade en vaak ook van doden of een groot aantal gewonden.³ Tegenwoordig worden rampen als een type crisis beschouwd, waarbij specifiek de *fysieke* veiligheid wordt geschaad. Een ramp is dus te beschouwen als een crisis, maar niet elke crisis is een ramp. In figuur 1.1 wordt het onderscheid tussen crises, rampen en incidenten weergegeven.



Figuur 1.1 Onderscheid ramp, crisis en incident (overgenomen uit: e-learning Basisopleiding Crisisbeheersing NIPV)

² Over de jaren 2012 tot en met 2020 heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV jaarboeken uitgebracht waarin bij elkaar zo'n 130 mini-crisis worden beschreven.

³ De wet veiligheidsregio's omschrijft de term ramp als: '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.'

1.3 Klassieke en moderne crises

Er bestaan niet alleen meerdere definities van het begrip crisis, er zijn ook verschillende typen crises. Zo wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen 'klassieke' en 'moderne' crises. Met klassieke crises worden vooral rampen bedoeld, zoals overstromingen, grote branden en explosies. Het zijn gebeurtenissen waarmee we in Nederland bekend zijn geraakt en over het algemeen weten hulpverleningsdiensten en bestuurders wat hen in die gevallen te doen staat. Klassieke crises zijn meestal ook duidelijk afgebakend in tijd: ze kennen een vrij duidelijk begin en einde, en vaak zijn ze ook van korte duur.

Moderne crises zijn niet zo duidelijk af te bakenen, niet naar locatie en niet in tijd. Toen bijvoorbeeld aan het begin van deze eeuw de politicus Pim Fortuyn werd vermoord, deed het er eigenlijk niet zoveel toe dat de moordaanslag in Hilversum plaatsvond (Van Duin, 2011, p. 25). Heel Nederland was daarna in de ban van die gebeurtenis. Er volgden rellen op het Binnenhof en na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 lag een kabinetsformatie met de Lijst Pim Fortuyn (LPF) voor de hand. Ook bij een uitbraak van een dierziekte, zoals bijvoorbeeld vogelgriep, raken vaak meerdere veebedrijven op verschillende locaties in het land besmet. Bovendien kan het maanden of soms nog veel langer duren voordat de dierziekte bestreden is.

Het meest duidelijke voorbeeld van een moderne crisis is misschien wel de coronapandemie van 2020-2022. Eind 2019 dook het coronavirus op in de Chinese miljoenenstad Wuhan. Via het wereldwijde handels- en personenverkeer kon het virus zich binnen enkele weken over de hele wereld verspreiden. In Nederland volgden, net als in vele andere landen, ingrijpende maatregelen. Terwijl zorgverleners in ziekenhuizen overuren maakten, werden de horeca, het onderwijs, maar ook verschillende andere beroepssectoren door die maatregelen geraakt.

Wanneer we het over moderne crises hebben, kunnen twee bijzondere typen worden onderscheiden: de zogenoemde 'sluimerende crisis' en de 'grenzeloze crisis'.

Sluimerende crises

Een sluimerende crisis (*'creeping crisis'*) is een crisis die een lange aanlooptijd kent, voordat ze zichtbaar wordt of wordt opgemerkt. Het is eigenlijk een chronische situatie die lange tijd kan doorsudderen. In sommige gevallen verergert de sluimerende crisis bij vlagen, waarna het weer relatief rustig wordt. De gespannen verhoudingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog zijn achteraf gezien als een sluimerende crisis te beschouwen: perioden van politieke kalmte werden gevolgd door plotseling hoogoplopende spanningen.

Een Nederlandse casus die zonder meer een sluimerende crisis kan worden genoemd, is de aardgasbelevingsproblematiek in Groningen.