



Context veiligheidsbeleid: vitale belangen van de samenleving

De belangen waarvan sprake is in het kader van veiligheid worden vitale belangen genoemd. Wat tot een vitaal belang wordt gerekend is afhankelijk van historische, culturele en politieke factoren. De aan meer dan een eeuw rechtsgeschiedenis¹ ontleende indeling van ‘vitale belangen van de samenleving’ is:

- **Internationale Rechtsorde:**
Beleidsterreinen die betrekking hebben op het waarborgen en herstellen van “het stelsel van normen en afspraken die zijn gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid”.
- **Nationale Rechtsorde:**
Beleidsterreinen die betrekking hebben op het waarborgen en herstellen van “de in het recht geordende samenleving, waaronder de democratische rechtsstaat”.
- **Openbare Veiligheid:**
Beleidsterreinen die betrekking hebben op het waarborgen en herstellen van “de fysieke veiligheid van personen, dieren en zaken (inclusief fysieke leefomgeving)”.
- **Economische Veiligheid:**
Beleidsterreinen die betrekking hebben op het waarborgen en herstellen van “de winning van grondstoffen en de productie, distributie en consumptie van goederen/diensten, waaronder die van vitale aanbieders”.

¹ De rechtsindeling in belangen is deels gelijk (internationale rechtsorde en economische veiligheid) aan en overlapt de beleidsindeling in zogenoemde nationale veiligheidsbelangen. Zo is “sociale en politieke stabiliteit” element van de nationale rechtsorde, “territoriale veiligheid” element van de (inter)nationale rechtsorde en zijn “fysieke veiligheid” en “ecologische veiligheid” elementen van openbare veiligheid. Zie ook de *Policy Brief* van de Bruijne (Clingendael, 2018).



Functie van het veiligheidsbeleid: veiligheidsstrategie

De Rijksoverheid stelt periodiek de veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden vast. In termen van doelen heeft die strategische koers betrekking op de volgende vier V's van veiligheid:

- **Versterken van veiligheid**

Het versterken van de vitale belangen van de samenleving als fundament van veiligheid, waaronder de regie op het versterken van (nood)wetgeving, het versterken van het veiligheidsbeleid en het versterken van aparte private/(semi)publieke organisaties die op basis van aparte wetgeving uitvoering geven aan het voorkomen van, het voorbereiden op en het verdedigen tegen onveiligheid, oftewel de situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd.

- **Voorkomen van onveiligheid**

Tegen de achtergrond van de (in 1993 door BZK geïntroduceerde) klassieke veiligheidsketen heeft het voorkomen van onveiligheid betrekking op de proactieve en preventiefase: het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het versterken, borgen en herstellen van natuurlijke en antropogene barrières, zowel preventief (oorzaak) als defensief (gevolg).

- **Vorbereiden op onveiligheid**

Tegen de achtergrond van de klassieke veiligheidsketen heeft het voorbereiden op onveiligheid betrekking op de preparatiefase: het toerusten van "bestrijders" op situaties waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd.

- **Verdedigen tegen onveiligheid: risico- & incidentbestrijding**

Tegen de achtergrond van de klassieke veiligheidsketen heeft het verdedigen tegen onveiligheid betrekking op de respons- en herstelfase. In de kern gaat het daarbij om het vermogen² van "bestrijders" om hun capaciteit (mensen, middelen en methoden) dan, daar en onder die omstandigheden evenredig³ te verbinden aan:

- het redden en beschermen van mensenlevens;
- het stabiliseren van de bedreiging/bronbestrijding;
- het beschermen van eigendommen (have & goed⁴);
- het vergaren/veiligstellen van bewijzen;
- het beschermen van de continuïteit van vitale aanbieders/processen.

² Ook met het oog op de gezondheidsrisico's voor personen die bij de risico- & incidentbestrijding betrokken zijn en daarover geïnformeerd moeten worden conform artikel 7 lid 2 Wet veiligheidsregio's.

³ De elementen van het evenredigheidsbeginsel zijn proportionaliteit en subsidiariteit: de maatregel moet passen bij het beoogde doel en van de beschikbare maatregelen moet de minst ingrijpende worden ingezet. Het evenredigheidsbeginsel zie je overigens terug in de definitie van de buitengewone omstandigheid.

⁴ Waaronder de fysieke leefomgeving. De wetgever geeft weliswaar geen definitie daarvan, maar wel wat het in ieder geval omvat: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, milieu (water, bodem, lucht), natuur (flora en fauna), landschappen, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Zie de Omgevingswet.



Buitengewone omstandigheden

De situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd en normale (coördinatie)bevoegdheden ontoereikend zijn om die situatie het hoofd te bieden. Daarmee verwante termen zijn onder meer de crisis en de ramp. In juridische zin is de situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd niet naar haar aard een crisis of ramp, maar omdat *besloten*⁵ wordt die situatie als zodanig te behandelen met het oog op het evenredig toepassen van buitengewone (coördinatie)bevoegdheden. Kortom:

- **Incident**

Situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd en gewone (coördinatie)bevoegdheden toereikend zijn om die situatie het hoofd te bieden.

- **Crisis**

Het incident waarbij gewone (coördinatie)bevoegdheden niet toereikend zijn om de bedreiging van een of meer vitale belangen van de samenleving ('klein' of 'groot') het hoofd te bieden.

- **Ramp**

De crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid. Een ramp is dus altijd een crisis, maar een crisis hoeft geen ramp te zijn.

Buitengewone (coördinatie)bevoegdheden

De buitengewone omstandigheid legitimeert de inzet van buitengewone (coördinatie)bevoegdheden waardoor een buitengewone rechtstoestand ontstaat. Daarbij is sprake van objectief en subjectief noodrecht.

- **Objectief noodrecht**

- Het geschreven noodrecht dat vormvrij in werking kan worden gesteld. Zie onder meer de Gemeentewet, Wet veiligheidsregio's en de Omgevingswet;
- Het geschreven noodrecht dat separaat via een Koninklijk Besluit in werking wordt gesteld en via een voortduringswet in stand wordt gehouden. Zie onder meer de Wet veiligheidsregio's en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag;

⁵ De meeste mensen definiëren een crisis in termen van de werkelijkheid: erge gebeurtenis, ontwrichtend, dreiging, urgentie en onzekerheid, flitsramp, mini-, *creeping* en poly-crisis, et cetera. Zie ook de sociaal-wetenschappelijke definitie van Rosenthal (1984) die veel gebruikt wordt binnen de advies- en onderzoeks-arena. In deze taxonomie kies ik voor de crisisdefinitie in termen van besluitvorming oftewel de juridische definitie van een crisis: de buitengewone omstandigheid als grondslag voor de inzet van buitengewone bevoegdheden waardoor tijdelijk een buitengewone rechtstoestand ontstaat waarbinnen wordt gehandeld. Die juridische crisisdefinitie sluit volgens Brainich (2004, p. 21) aan bij huidige inzichten (van feitelijke gebeurtenis naar belangen) en het netwerkdenken.



- Geschreven noodbepalingen die in werking treden onder het regime van de beperkte of algemene noodtoestand, conform de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
- **Subjectief noodrecht**
 - Ongeschreven noodrecht kan worden toegepast in een situatie waarin het geschreven recht niet toereikend is, of waarin de procedure voor inwerkingstelling van een geschreven noodregeling te lang duurt, of waarin het geschreven recht om een andere reden niet geschikt is voor toepassing. De overheid moet zich ook in dat geval van noodbevoegdheden kunnen bedienen om de situatie het hoofd te bieden.

Werking van het veiligheidsbeleid

In termen van beeld-, oordeel- en besluitvorming⁶ heeft de werking van het veiligheidsbeleid betrekking op het bepalen wat er gedacht en door wie gedaan moet worden bij het realiseren van een of meer doelen van het veiligheidsbeleid en hoe en waarmee dat moet gebeuren door het context- en handelingsafhankelijk waarnemen en beoordelen van dan aanwezige feiten en gegevens waardoor (nieuwe) handelingsrelevante informatie ontstaat.

- **Interoperabiliteit: de achilleshiel van het veiligheidsbeleid**
 - Interoperabiliteit is noodzakelijk bij de gemeenschappelijke realisatie van het veiligheidsbeleid door aparte private en (semi)publieke organisaties die op basis van aparte wetgeving uitvoering geven aan aparte beleidsterreinen binnen een netwerk. Dat netwerk wordt in het veiligheidsbeleid onderscheiden in een algemene keten en tientallen functionele ketens.
 - **Algemene keten**

De algemene keten betreft de beleidsterreinen openbare orde⁷ en de algemene⁸ openbare veiligheid en is belegd binnen de bestuurlijke hoofdstructuur: rijk, provincie, regio en gemeente.

De aansturing van de algemene keten is in beginsel⁹ decentraal belegd: burgemeester of (in buitengewone omstandigheden) de voorzitter van de veiligheidsregio.

⁶ De BOB-cyclus is het binnen het veiligheidsdomein gangbare besluitvormingsproces.

⁷ Element van de nationale rechtsorde: het complex aan regels dat ziet op de orde en rust in de openbare ruimte.

⁸ De toevoeging algemeen is het onderscheid met functionele ketens waarin ook sprake is van (sectorale) handhaving van de openbare veiligheid op basis van aparte wetgeving. Denk aan infectieziekten, dier- en plantziekten, arbeidsomstandigheden, watersystemen/-keten, nooddrinkwater, voedselvoorziening en -veiligheid, et cetera.

⁹ Opschaling naar of aanwijzingen (eufemisme voor bevelen) door de nationale overheid is mogelijk.



▪ **Functionele ketens**

Aparte private en (semi)publieke organisaties die op basis van aparte wetgeving uitvoering geven aan beleidsdoelen op het terrein van de internationale rechtsorde, nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid.

De aansturing van functionele ketens vindt veelal¹⁰ plaats door de nationale overheid, Europese Unie of sectorale internationale organisatie.

Tot slot: een wenkend perspectief?

De inhoud van mijn taxonomie van het veiligheidsbeleid is met name ontleend aan de systeeminzichten van Brainich (2010) en de bundel *Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar* (Muller et al, Wolters-Kluwer, 8^e druk, 2023) en vormt het kader voor mijn taxonomie van de Gemeenschappelijke Risico- en Incidentbestrijding Doctrine; van GRIP naar GRID. Als wenkend perspectief is GRID¹¹ het Nederlandse equivalent van de aan de NATO-doctrine ontleende combinatie van het *National Incident Management System* (NIMS) en *Incident Command System* (ICS) dat ik op hoofdlijnen schets in mijn zakboek voor veiligheidsprofessionals: *risico- & incidentbestrijding met gogme* (2024).

Als acroniem verwijst gogme naar de in mijn zakboek geoperationaliseerde kernelementen van een scenario c.q. veiligheidsdiagnose/-prognose: gebeurtenis (*all hazard: safety, security, continuity*) en de oorzaak en het gevolg daarvan en het effect (realisatie en reputatie) van maatregelen.

Als synoniem¹² verwijst gogme (Bargoens voor wijsheid) naar *het aan de wisselwerking tussen informatie, ervaringen, vaardigheden en oriëntaties ontleend¹³ vermogen waarmee iemand in wisselwerking in en met diens omgeving waarneemt, oordeelt, beslist en handelt.*

Het toepassen van gogme in buitengewone omstandigheden noem ik crisis-gogme. Zie www.crisis-gogme.nl voor het downloaden van relevante referentiemodellen waaronder de werking van “gogme-gestuurde beeld-, oordeel- en besluitvorming”.

¹⁰ Op decentraal overheidsniveau: (Hoofd)Officier van Justitie, Dijkgraaf en zogenoemde “Rijksheren” die handelen op basis van een mandaatbesluit.

¹¹ HvH: Een rooster als metafoor voor horizontale (heterarchische) en verticale (hiërarchische) relaties binnen een netwerk dat bestaat uit aparte organisaties die op basis van aparte wetgeving uitvoering geven aan het verdedigen tegen onveiligheid, inclusief de voorbereiding daarop.

¹² HvH: Deze complexe definitie van “gogme-gestuurde beeld-, oordeel- en besluitvorming” is door mij ontleend aan het combineren van de inzichten van Weggeman (kennis), Sveiby (competentie), van Dinten & Schouten (oriëntaties als het DNA van iemands identiteit). Zie in dat verband ook Gigerenzer (intuïtie).

¹³ HvH: Dat kan je dus niet zomaar veranderen, van je af schudden. Een kritische blik op OTO-beleid dat daar van uitgaat is dan ook op zijn plaats, net als concepten die uitgaan van *informatiegestuurde besluitvorming*.